Bernard Béguin: Le tripartisme dans l'Organisation internationale du travail

Table des matières

Retour à la table des matières.

Impressum

CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE

Siège et Rédaction: United Nations Plaza at 46th Street, New York 17, N.-Y.

Rédactrice: Anne WINSLOW

CENTRE EUROPÉEN

172, route de Ferney, Grand-Saconnex, Genève

Directeur: John GOORMAGHTIGH

Retour à la table des matières.

Préface par James T. Shotwell

L'Organisation internationale du travail, créée en 1919 par la Conférence de la paix de Paris, se place dans l'histoire comme la première institution internationale où travailleurs, employeurs et gouvernements collaborent pour trouver une solution aux problèmes qui, dans le monde entier, ont les mêmes échos et intéressent chacun: les problèmes de la tâche quotidienne.

La dénomination de l'Organisation ne reflète pas exactement sa nature, car elle représente tous les intérêts et non seulement ceux du travail. Il serait peut-être plus exact de parler d'une organisation internationale pour la justice sociale. La déclaration qui figure dans le Préambule de la Constitution de l'O.I.T., et selon laquelle la paix universelle ne peut être établie que sur la base d'une justice sociale, préfigurait cette conception plus vaste. Il faut reconnaître toutefois que, lorsque nous avons introduit ces mots dans le texte, nous ne pensions pas à leurs répercussions lointaines, mais bien plutôt à une formule qui permettrait d'intégrer l'institution dans la structure du nouvel ordre mondial que symbolisait la Société des Nations.

La délégation britannique à la commission de législation internationale du travail de la Conférence de la paix estimait que, plutôt que de s'attacher à des réformes sociales déterminées, il serait préférable de réunir chaque année une conférence internationale du travail et des experts techniques internationaux qui pourraient enregistrer les revendications et les besoins d'un monde en pleine évolution. Mais il ne suffisait pas de passer de pieuses résolutions. Si la Conférence voulait introduire de véritables réformes, elle n'y parviendrait qu'en traitant directement avec les gouvernements, ce qui impliquait la création d'un organisme autre qu'un simple syndicat international. C'est pourquoi des délégations patronales et gouvernementales étaient indispensables pour refléter l'image de la véritable structure sociale de la nation.

C'est ce que les fondateurs britanniques de l'O.I.T. ont cherché à résoudre par le système de la représentation tripartite examiné dans la présente brochure. La formule était hardie, mais difficile à appliquer. Cependant, les difficultés propres à chaque pays à économie libérale ne se sont pas révélées insurmontables, comme le prouve le nombre imposant de conventions ratifiées par l'O.I.T., domaine dans lequel rien n'existait avant la création de cet organisme. L'entrée dans l'Organisation de pays à régime communiste, où la représentation tripartite n'existe pas, du moins telle qu'elle a été conçue initialement, a posé toute une série de problèmes très différents.

Mais, là encore, la valeur de l'œuvre accomplie par l'O.I.T. se mesure à son influence, même au delà des barrières idéologiques. L'ampleur de cette action tient avant tout à la capacité d'adaptation dont fait preuve l'Organisation pour être en mesure de répondre aux revendications toujours nouvelles de la société. On insiste moins aujourd'hui sur la fixation de normes juridiques internationales, mais on s'efforce, par contre, de donner une assistance technique aux pays en voie d'industrialisation. Afin d'atténuer le bouleversement engendré par le rythme accéléré des changements actuels, l'O.I.T. s'efforce d'aider ces pays à créer des programmes de développement, tant en matière

Retour à la table des matières.

économique que sociale. Dans de nombreux domaines, par ses efforts tendant à éliminer les causes potentielles de conflit, l'O.I.T. contribue à 1'amélioration des relations internationales. Ainsi ses efforts pour garantir aux travailleurs des conditions de travail normales, pour accroître la productivité et augmenter le pouvoir d'achat diminuent-ils la nécessité d'introduire des tarifs de protection et des contingentements d'importation ce qui, à son tour, facilite les échanges internationaux.

Pour réaliser ces objectifs, la collaboration des travailleurs, des employeurs et des gouvernements a été, et est toujours, un facteur d'importance primordiale. Il en va manifestement de l'intérêt des Etats-Unis, comme de celui des autres pays, que le patronat et la classe laborieuse unissent leurs efforts pour assurer le succès de la mission de cette institution non révolutionnaire en faveur de l'instauration d'une justice sociale.

L'auteur de cette brochure, M. Bernard Béguin, est rédacteur en chef du *Journal de Genève* et a été pendant de nombreuses années responsable de la rubrique de politique internationale de ce journal; il prête également sa collaboration à diverses revues spécialisées dans le domaine des relations internationales.

Mai 1959

James Thomson SHOTWELL

Président honoraire

Une version anglaise de cet article paraît dans notre revue «International Conciliation», n° 523.

Retour à la table des matières.

LE TRIPARTISME DANS L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

LA PREMIÈRE GUERRE MONDIALE ET LA RÉVOLUTION D'OCTOBRE

Cela a commencé dans un petit restaurant de Soho, un soir de décembre 1916.

Tout le monde n'est pas de cet avis. Certains rappellent qu'en 1818 déjà, Robert Owen, un industriel britannique du coton, adressait un mémoire aux Puissances du congrès d'Aix-la-Chapelle, leur rappelant qu'une réforme des conditions de travail serait dans l'intérêt de toutes les classes de la société. Il faisait état des heureux résultats qu'en patron éclairé il avait obtenus dans son entreprise de New Lanark en Ecosse. Mais, comme le fait remarquer Ernest Mahaim, de nationalité belge et ancien président du Conseil d'administration du Bureau international du travail (B.I.T.): «Ses idées étaient celles d'un philanthrope qui comptait sur la bonté inhérente du genre humain pour corriger les maux résultant d'un milieu défavorable. Bien qu'il fût 1'un des premiers à réclamer une législation du travail, ses idées d'une législation internationale étaient trop limitées et trop sommaires pourqu'on puisse les considérer comme l'origine du mouvement contemporain. Il ne proposa jamais que les Etats s'engagent par des conventions ayant force obligatoire».[1]

D'autres rappelleront que vingt ans plus tard, dans son Cours d'économie industrielle, le libéral français Jérôme Blanqui, recommandait que les réformes du travail fussent «adoptées simultanément par toutes les nations industrielles qui se font concurrence sur les marchés étrangers».[2] On peut y voir la préfiguration des clauses d'harmonisation des charges sociales qui caractériseront cent vingt ans plus tard, le traité de Rome instituant la Communauté économique européenne des Six. Mais personne n'est tout à fait le premier. Les Suisses aimeront à penser qu'un an avant la Révolution française de 1789, Jacques Necker, banquier genevois et ministre français des finances, soulignait que tout bénéfice Provenant de l'exploitation du travail n'était que momentané et il constatait dans son ouvrage *De l'importance des opinions religieuses*: «Le royaume qui, dans sa barbare ambition abolirait le jour du repos établi par les lois de la religion, se procurerait probablement un degré de supériorité, si seul il adoptait un pareil changement; mais au moment où tous les souverains suivraient cet exemple, les proportions anciennes, qui fixent aujourd'hui les avantages respectifs des diverses nations commerçantes, ne seraient point altérées».

Il ne s'agit pas ici d'épuiser la liste des précurseurs. Le tripartisme de l'Organisation internationale du travail a vu le jour dans la partie XIII du traité de Versailles, adoptée à 1'unanimité par la Conférence des préliminaires de paix, le 11 avril 1919. Ce sont les

---

1 James T. Shotwell, éd., *The Origins of the International Labor Organization*, New York, Columbia University Press, 1934, vot. 1, p. 3.

2 Ibid., p. 4.

Retour à la table des matières.

causes directes de cette structure qu'il convient d'examiner. Or, on ne comprend pas la structure tripartite de l'O.I.T. si on l'attribue, comme le veut une certaine tradition, aux seules revendications ouvrières. La Conférence ouvrière de Leeds de juillet 1916 était bien loin de concevoir une collaboration tripartite avec les employeurs et les gouvernements. Elle demandait que les traités de paix iiiissent les peuples hors des atteintes de la concurrence capitaliste internationale, «in order to secure them against the attacks of international capitalistie competition».[3] Et si Léon Jouhaux constate, dans le mémoire de la Confédération générale du travail (C.G.T.) présenté à cette même conférence, que «le travail, comme le capital, s'internationalise de plus en plus»[4] il ne souhaitait nullement que les patrons viennent faire contrepoids à la «formidable autorité morale» qu'une conférence syndicale internationale devait avoir, selon une revendication de l'*American Federation of Labor*, lorsqu'il s'agirait d'obtenir l'insertion des clauses du travail dans le traité de paix.

Mais alors, d'où vient le tripartisme? Chose curieuse, apparemment, quarante ans plus tard on se le demandait encore. En 1955, le comité de l'indépendance des organisations d'employeurs et de travailleurs, dit «comité McNair» avouait à ce propos: «Aucun exposé officiel des principes qui sont à la base de la structure tripartite de l'O.I.T. n'est parvenu à notre connaissance. Il est néanmoins évident que c'est grâce à cette structure tripartite que l'Organisation internationale du travail, à la différence de la plupart des autres institutions internationales, sinon de l'ensemble d'entre elles, n'est pas une institution où les gouvernements soient les seuls à pouvoir se faire entendre. Tous ceux qui connaissent bien les circonstances qui ont amené la rédaction de la partie consacrée au travail dans les traités de paix conclus à la fin de la première guerre mondiale savent que la classe ouvrière de nombreux pays désirait vivement que sa voix fût entendue dans les discussions internationales portant sur les problèmes du travail. Afin de maintenir un juste équilibre, il était nécessaire que les employeurs fussent également représentés».[5]

Ce texte confirme que la classe ouvrière désirait vivement

que sa voix soit entendue. Mais qui jugea nécessaire que les employeurs soient également représentés? «Aucun exposé officiel», répondent les auteurs du rapport McNair.

On touche ici le nœud d'un problème qui se posera tou

3 Ibid., vol. II, p. 23
4 Ibid., vol. II, p. 19
5 Rapport du Comité de l'indépendance des organisations d'employeurs et de travailleurs, Bureau internationai du travail, Doc. 131/7/8, par, 9 (Conseil d'administration, 131e session, 6-10 mars 1956, Ordre du jour, question 7; reproduit dans le *Bulletin officiel* du Bureau international du travail, vol. XXXIX, n° 9).

Retour à la table des matières.

jours aux historiens: qui sont, derrière les façades officielles, les auteurs réels des actes internationaux? Tout le monde sait que la convention créant l'O.I.T. est issue d'un projet britannique. Ce projet fut officiellement présenté par M. G. N. Barnes, représentant ouvrier dans le gouvernement de coalition de Lloyd George. M. Barnes souligna qu'il avait été accepté par le comité parlementaire du Trade Union Congress. D'autre part, le délégué américain, qui présidait la commission chargée d'étudier ce projet, était le président de l'*American Federation of Labor*, M. Samuel Gompers. La façade officielle, destinée à récompenser justement l'effort de guerre consenti par le monde ouvrier, était donc labour. Mais pour trouver les auteurs du projet britannique, il est grand temps de revenir au petit restaurant de Soho.

Le tripartisme.- une conception du «civil service» britannique

C'était en décembre 1916. David Lloyd George venait de succéder à H. H. Asquith, et pour consolider sa position, recherchait la collaboration du mouvement ouvrier. Il lui offrit plusieurs postes au gouvernement, et chargea Thomas Jones, son chef de cabinet, d'étudier les modalités d'institution d'un ministère du travail. Thomas Jones connaissait au *Board of Trade* un jeune expert du travail, dont la renommée n'avait pas encore franchi les limites du civil service britannique, mais dont l'influence allait déterminer pendant plus de trente ans le fonctionnement de l'Organisation internationale du travail, Edward J. Phelan. Jones et Phelan dînèrent ensemble à Soho et, de cette conversation, naquit un plan de travail. M. Phelan était convaincu qu'un ministère récemment créé n'aurait aucune influence dans le Cabinet à moins de pouvoir s'appuyer sur un service de documentation et de recherche qui donnerait au ministre du Travail l'occasion d'apporter des propositions concrètes et parfaitement étudiées.

Le nouveau ministère comporta donc une division des recherches, dirigée par Sir John Hope Simpson. Il faisait rapport au sous-secrétaire du Ministère, M. Harold B. Butler, clue l'on retrouvera comme directeur-adjoint, puis comme directeur du Bureau international du travail. Le chef de la division avait deux adjoints, l'un pour les questions intérieures et l'autre, M. Phelan, pour les questions étrangères. Ce noyau de fonctionnaires avait à sa disposition les expériences déjà acquises par le Ministère de l'intérieur et par le Ministère du commerce dans le domaine de la production industrielle. Le *Board of Trade*, en particulier, s'occupait des problèmes de chômage et avait établi, pour soutenir l'effort de guerre, des organismes mixtes d'employeurs et de travailleurs au sein des industries où les relations professionnelles n'étaient pas encore organisées et où les salaires étaient particulièrement bas.

C'est donc dans l'expérience de l'administration britannique qu'il faut chercher les origines du tripartisme. Et lorsque la Grande-Bretagne, soucieuse de donner une satisfaction réelle au mouvement ouvrier à la fin de la guerre mais soucieuse aussi d'endiguer la vague de fond révolutionnaire qui menaçait de balayer l'Europe - fit des propositions pour une Organisation internationale du travail, c'est encore dans le *civil service* qu'il faut en chercher les origines. C'est le Ministère du travail, et plus

Retour à la table des matières.

précisément sa petite division des recherches qui, sur l'initiative de M. Phelan, prépara le premier projet. Depuis ce moment-là et pendant quarante ans, d'Edward J. Phelan à Sir Guildhaume Myrddin-Evans, le sens pratique et le génie du compromis de l'administration anglaise ont inspiré et conduit le tripartisme de l'O.I.T. à travers toutes les tempêtes doctrinales, de la révolution prolétarienne à la coexistence compétitive, en passant par le fascisme et le stalinisme.

Ce ne sont pas les syndicats, ce ne sont pas non plus les ministères des Affaires étrangères, qui ont estimé, comme dit le rapport McNair, qu'«afin de maintenir un juste équilibre, il était nécessaire que les employeurs soient aussi représentés». Et ce sont encore moins les employeurs, indifférents, si ce n'est ouvertement hostiles au principe d'une législation internationale du travail. C'était une conception de «grand commis», et c'est pourquoi elle n'apparaît pas clairement dans les rapports officiels.

L'idée, en revanche, était «dans l'air» et progressait dans les milieux préoccupés de questions sociales. C'est ainsi qu'en Angleterre même, Sophy Sanger écrivait dans le numéro d'août 1917, de la revue *World's Labour Laws*: «Ce qu'il nous faut, c'est un conseil international permanent de législation du travail, représentant les employeurs et les travailleurs ainsi que les départements gouvernementaux, avec le pouvoir de rédiger une réglementation internationale et d'en surveiller l'application dans les différents pays intéressés».[6]

A l'origine, et jusque vers 1924, les milieux ouvriers se méfièrent de la formule. Pour eux, il n'était pas question de prolonger la vie du capitalisme par des méthodes de conciliation. Les troubles et les grèves qui marquèrent la fin des hostilités dans de nombreux pays européens, y compris ceux qui n'avaient pas été ébranlés par la guerre, comme la Suisse et les Pays-Bas, sans parler du succès de la révolution soviétique, leur donnaient à penser que les années, sinon les semaines, du capitalisme étaient comptées. Si Léon Jouhaux, secrétaire de la Confédération générale du travail de France, se rallia cependant à la formule de l'O.I.T., c'est qu'il voyait dans la législation internationale le moyen de faire pénétrer des idées sociales dans les pays ou les territoires où la classe ouvrière n'était pas encore organisée et ne pouvait soutenir elle-même ses revendications. Et s'il devint avec le temps 1'un des plus fidèles piliers de l'Organisation, s'il alla même jusqu'à invoquer, au temps du fascisme, le destin solidaire des groupes d'employeurs et de travailleurs menacés par des infiltrations gouvernementales, on peut dire cependant, sans trahir sa mémoire, qu'il a toujours considéré la présence des employeurs comme une entrave au progrès de la législation sociale. Si sur le plan humain il avait fini par acquérir parfois ce clin d'œil complice que l'on échange avec des adversaires trop longtemps fréquentés dans la routine parlementaire, comme leader ouvrier il se serait fort bien passé de la présence et du vote des patrons. Fidèle jusqu'au bout à son rapport de la Conférence de Leeds, il estimait que l'O.I.T. devait être au service de l'émancipation de la classe ouvrière.

6 A. M. Allen, *Sophy Sanger, A pioneer in Internationalism*, Glasgow, The University Press, 1958, p. 111.

Retour à la table des matières.

Une diplomatie révolutionnaire

Sans être révolutionnaires de cette manière-là, les fonctionnaires britanniques qui préparèrent la Charte de l'Organisation internationale du travail n'étaient pas moins décidés, pour faire œuvre constructive, à bousculer un certain nombre de traditions. Les antécédents immédiats de l'O.I.T., entre la fin du XIXe siècle et le début de la première guerre mondiale, avaient été soit des conférences intergouvernementales, soit des congrès de personnalités sans aucun caractère officiel plutôt choisies pour leur sens social que pour leur compétence technique. Les deux conventions adoptées avant 1914 - sur la prohibition du phosphore blanc dans la fabrication des allumettes et sur le travail de nuit des femmes - ne furent ratifiées que par un petit nombre de pays ayant le plus souvent déjà pris les mesures préconisées. Quant à l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs, elle avait tendance, écrit Sir Malcolm Delevingne, membre de la délégation britannique à la Conférence de la paix de Paris, à dissiper ses énergies sur un terrain trop vaste.[7] Les résolutions adoptées en trois jours par la Conférence de Zurich, en 1912, embrassaient l'administration des lois du travail, le travail des enfants, le congé de la demi-journée du samedi, les heures de travail dans les industries à exploitation continue, la protection des travailleurs des chemins de fer, la protection des dockers, la durée hygiénique de la journée de travail, les congés des travailleurs, les déductions de salaires, le travail à domicile, les broderies à la machine, les listes de poisons industriels, 1'utilisation du plomb, le maniement des ferro-silices, l'ankylostomiase, les anthrax, le travail dans les cloches à plongeurs, les statistiques internationales de maladies et de mortalité dans la classe ouvrière, et le traitement des travailleurs étrangers par la législation des assurances...

La grande majorité des délégués étaient des intellectuels, politiciens, professeurs, docteurs, hommes de loi, travailleurs sociaux. Les rapports étaient préparés par des personnes qui avaient un point de vue particulier à faire valoir et tendaient à ne traiter qu'un aspect des problèmes. Le résultat était nécessairement que les mémoires et recommandations publiés par l'Association ne pouvaient pas fitire autorité auprès des gouvernements. On mettra en regard cette définition de Georges Scelle: «Le Bureau international du travail et son directeur, dépositaires de cette force de pression qu'engendrent le souci du bien public, la possession de la vérité technique, la discipline de l'objectivité».[8]

Pour arriver à cette compétence technique de l'organisme international de législation du travail, les fonctionnaires britanniques n'hésitèrent pas à révolutionner les traditions de la diplomatie internationale. Ils avaient appris, sur le plan national, que le mécanisme parlementaire était insuffisant lorsqu'il s'agissait d'élaborer les lois du travail. Ils avaient fait l'expérience fructueuse d'associer aux travaux préliminaires les représentants qualifiés des employeurs et des ouvriers. Ils n'hésitèrent pas à transposer cette expérience sur le plan international.

---

7 James T. Shotwell, op. cit., vol. I, p. 50.

8 Georges Scelle, *L'Organisation internationale du Travail et le B.I.T.*, Paris, Marcel Rivière, 1930, p. 37.

Retour à la table des matières.

Mais avec la situation révolutionnaire qui grondait un peu partout dans le monde, il n'était pas question de donner aux représentants ouvriers une simple représentation consultative et préliminaire. On lit aujourd'hui d'un œil distrait le Préambule de la Constitution de l'O.I.T. Mais alors que Clemenceau devait rnobiliser 30.000 hommes pour tenir les rues de Paris, en pleine Conférence de la paix, on pouvait prendre au sérieux l'avertissement «qu'il existe des conditions de travait impliquant pour un grand nombre de personnes l'injustice, la misère et les privations, ce qui engendre un tel mécontentement que la paix et l'harmonie universelles sont mises en danger».[9]

L'administration britannique se prononça donc en faveur d'une administration permanente qui tiendrait des conférences périodiques.[10] Les délégations comporteraient des représentants d'employeurs et de travailleurs à côté des délégués gouvernernentaux, et qui auraient le même statut.

Les délégués non gouvernementaux devraient être choisis en accord avec les organisations d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives. Mais quels pouvoirs donner à cette Conférence? Agissant comme un parlement supranational, elle aurait heurté de front la souveraineté des Etats membres en matière législative. Mais rédigeant des projets de textes pour une conférence de plénipotentiaires, en vue d'une procédure normale de ratification, elle serait réduite au rang de comité de rédaction. Le mémoire britannique, préparé par M. Phelan[11] proposa donc que «tous les gouvernements membres de la Société des Nations pourraient être tenus de soumettre à l'examen de leurs parlements nationaux toute décision (de la Conférence) ayant obtenu la majorité des deux tiers». Ainsi se trouvait bousculée une tradition diplomatique vieille de plusieurs siècles, et selon laquelle les traités devaient être adoptés à 1'unanimité, signés par des plénipotentiaires et ratifiés par les souverains - le cas échéant avec l'avis et le consentement des parlements.

Ainsi que le raconte Georges Scelle, la tradition ne pouvait manquer de réagir: «La procédure de la partie XIII bouleversait les habitudes protocolaires des chancelleries. Traditionnellement, pour qu'il y eût une convention susceptible de ratification, on pouvait penser qu'il était nécessaire que le texte fût suivi d'au moins deux signatures. En l'absence de signature, disait-on, il ne saurait y avoir d'engagement contractuel; mais une fois la convention conclue (convention dite ouverte) les adhésions des autres Etats peuvent se produire. Et l'on reprochait aux rédacteurs de la Partie XIII d'avoir institué un système d'adhésion, mais pour ainsi dire à vide. Il y manquait le point de départ, la base conventionnelle, le traité signé et ratifié. Séduit par ce raisonnement qui présentait les apparences de la stricte logique, le gouvernement français déclara donc ne pouvoir *ratifier* qu'une convention *signée*, et proposa à Sir Eric Drummond d'ouvrir un protocole préliminaire aux actes de ratification. Le directeur du B.I.T. et le secrétaire général de la S.d.N. firent remarquer à Paris que le traité avait à dessein écarté les formalités de la signature et institué un système nouveau. Les raisons en étaient bien connues. On avait remplacé la signature des Etats par celles du président de la Conférence et du directeur

9 Constitution de l'Organisation internationale du travail, Préambule.
10 Cf. Edward J. Phelan, «British Preparations», dans Shotwell, op. cit., vol. I, p. 110.
11 Ibid., p. 116.

Retour à la table des matières.

du B.I.T., d'une part pour éviter les complications et les lenteurs de la procédure traditionnelle, d'autre part parce que les projets de convention n'étaient pas votés uniquement par des délégués gouvernementaux, mais aussi par des délégués patronaux et ouvriers. La signature par des plénipotentiaires ou par des délégués gouvernementaux munis de pleins pouvoirs aurait semblé exclure ou amputer la compétence des délégués non gouvernementaux».[12]

Pour être complet, il convient d'ajouter que, jusqu'au dernier moment, les auteurs du projet tremblèrent pour le sort qui lui serait réservé en séance plénière de la Conférence du traité de paix. Or, les circonstances voulurent qu'au moment d'examiner le texte qui allait devenir la charte fondamentale de l'O.I.T., les Puissances se trouvaient à couteau tiré sur tous les problèmes essentiels du traité de paix. Préoccupés par cette impasse politique, les plénipotentiaires acceptèrent, en bloc et à 1'unanimité, le projet de la commission du travail.

Aujourd'hui encore, on peut se demander s'ils avaient bien pesé toutes les conséquences de leur décision. C'est, d'ailleurs, un phénomène général que les organisations internationales, une fois créées, vivent de leur propre vie et développent leur caractère particulier, souvent fort différent et généralement plus exigeant que ne l'avaient conçu les gouvernements qui les ont fondées.

On allait bientôt s'en apercevoir. Certes, pour assurer que les gouvernements chargés, en fin de compte, de l'application des lois du travail, ne soient pas majorisés par les groupes non gouvernementaux, on avait finalement décidé que la Conférence serait composée de délégations de quatre membres par Etat, deux pour le gouvernement, un pour les employeurs et un pour les travailleurs. La même proportion était assurée au Conseil d'administration, avec douze délégués gouvernementaux, six employeurs et six travailleurs.

Cette formule apparemment prudente ne mettait pas les gouvernements à l'abri des surprises. La première Conférence internationale du travail se tint à Washington en l'automne de 1919. Comme il n'y avait pas encore de directeur du B.I.T., M. Harold Butler, avec l'approbation des Etats-Unis, en fut le secrétaire général. La Conférence se révélant une réussite malgré l'attitude de plus en plus réservée des Etats-Unis, il devint bientôt évident que l'Organisation aurait une influence internationale déterminante et que son directeur aurait un rôle décisif à jouer. M. Butler, raconte Edward J. Phelan,[13] était parmi les noms les plus fréquemment mentionnés. Mais, consulté, il déclara: «Je ne suis pas candidat si M. Fontaine est dans la course». Arthur Fontaine avait incontestablement des qualifications de premier ordre. Mais on ne put l'amener à préciser ses intentions avant la fin de la Conférence.

La décision se trouva donc remise au Conseil d'administration qui suivit. On admettait généralement que le choix serait entre Fontaine et Butler. Ils n'étaient pas officiellement candidats, mais aucun autre nom n'avait été mentionné. Lorsque la séance s'ouvrit, vingt-et-un membres seulement sur vingt-quatre étaient présents. Fontaine, élu président

12 Georges Scelle, op. cit., pp. 179-180.
13 Edward J. Phelan, *Yes and Albert Thomas*, Londres, Cresset Press Ltd., 1936, pp. 13 et ss.

Retour à la table des matières.

provisoire, proposa qu'à la session suivante, un directeur provisoire soit élu. Mais Léon Jouhaux protesta: les travailleurs s'impatientaient. Pourquoi ces pertes de temps? Pourquoi un directeur provisoire? Qu'on le nomme tout de suite et à titre définitif.

Les délégués gouvernementaux ne s'attendaient pas à cette sortie. Léon Jouhaux - paradoxe imprévisible! - fut suivi par Louis Guérin, délégué des employeurs français, qui ne craignait pas les positions originales et qui voulait barrer la route à la candidature britannique de M. Butler la Société des Nations avait déjà un Anglais, Sir Eric Drummond, comme secrétaire général. M. Guérin proposa une suspension de séance pour que les groupes puissent se consulter séparément et ensemble. M. Phelan note dans ses souvenirs que ces derniers mots échappèrent à l'attention des délégués gouvernementaux. Pas pour longtemps. Quand la séance fut rouverte, Léon Jouhaux annonça que les groupes des employeurs et des travailleurs s'étaient mis d'accord pour que le Conseil d'administration élise immédiatement un président et un directeur. En vain le délégué gouvernemental britannique, Sir Malcolm Delevingne, protesta que certaines délégations n'étaient nommées qu'à titre provisoire et ne pouvaient prendre des engagements définitifs. Par quatorze voix contre cinq, le Conseil décida de nommer un président. M. Jouhaux demanda alors que la nomination fût définitive, et non provisoire. Par douze voix contre neuf, le Conseil lui donna raison. L'élection donna dix-sept voix à Arthur Fontaine, trois à Sir Malcolm Delevingne, et une au baron Mayor des Planches (Italie). M. Fontaine devait rester dix ans président du Conseil d'administration et, par là même, il ne pouvait pas assurer la direction du B.I.T.

Ce n'était qu'un début. M. Jouhaux, alors que les gouvernements commençaient à mesurer ce qui se passait, demanda l'élection immédiate d'un directeur. Le délégué gouvernemental britannique voulut gagner du temps: c'était une décision essentielle, on n'avait pas eu le temps d'y réfléchir, on n'avait pas de candidat.

– Si vous n'avez pas de candidat, nous en avons un, interrompit M. Guérin.
– Je n'ai pas de pouvoirs pour voter, objecta Sir Malcolm.
– Sir Delevingne (*sic*) vient de voter pour un président permanent, tonna Léon Jouhaux. S'il a des pouvoirs pour élire un président, comment n'en a-t-il pas pour élire un directeur ? [14]

Par onze voix contre neuf, le Conseil décida d'élire un directeur à titre définitif. Le délégué britannique et deux autres délégués gouvernementaux annoncèrent qu'ils nevoteraient pas. Quand on dépouilla les bulletins, neuf portaient le nom d'Albert Thomas, trois celui d'Harold Butler, et six étaient blancs. Certes, il fallut encore bien des négociations pour consolider la nomination du premier directeur du B.I.T. et le faire investir, si possible, par un vote unanime du Conseil. Mais le coup avait porté. Il démontrait que l'indépendance des représentants employeurs et travailleurs n'était pas une fiction, et qu'elle allait pouvoir marquer tout au long de son histoire, le caractère original de l'Organisation internationale du travail.

14 Ibid.

Retour à la table des matières.

La mission représentative du syndicalisme

Il est temps de se demander qui sont ces délégués non gouvernementaux dont les décisions peuvent aller jusqu'à forcer la main des gouvernements. Aux termes de la Constitution (article 3, paragraphe 5), «les membres s'engagent à désigner les délégués et les conseillers techniques non gouvernementaux d'accord avec les organisations professionnelles les plus représentatives, soit des employeurs, soit des travailleurs du pays considéré, sous la réserve que de telles organisations existent». Simple et logique dans son principe, cette clause a soulevé bien des difficultés d'interprétation dans la réalité.

Dès le 7 février 1919, à la commission de législation internationale du travail, le délégué japonais avait demandé comment il fallait procéder «dans les pays où il n'existe pas d'organisation nationale d'employeurs ou d'employés».[15] Le délégué britannique lui répondit qu'il y avait bien peu de pays où n'existaient pas au moins des embryons de groupements. Mais comme les syndicats japonais ne comptaient, en 1919, que trente mille membres sur quatre millions de travailleurs, le gouvernement de Tokio préféra mettre sur pied une procédure coûteuse et compliquée d'élections à trois degrés (entreprises, provinces et nation) qui aboutit à la désignation de trois candidats parmi lesquels le gouvernement fit son choix. La preuve de bonne foi ayant paru suffisante, les pouvoirs de ces délégués ouvriers furent validés, mais la Conférence avertit le Japon que cette procédure électorale, bien que régulière, n'était pas conforme à la Constitution.

Il est exact, en effet, que l'O.I.T. fut créée pour donner satisfaction aux revendications des syndicats organisés. Dans cette conception, si les délégués ouvriers sont censés représenter l'ensemble des travailleurs, ils doivent être choisis en réalité par la classe ouvrière organisée. Les syndicalistes qui ont participé à la rédaction de la Constitution voulaient par là encourager les organisations syndicales et pousser à leur développement. La délégation ouvrière à la Conférence, écrit Ernest Mahaim «était conçue ainsi comme une prime à l'effort d'organisation». Il ajoutait que l'organisation professionnelle «est presque toujours considérée comme le porte-parole attitré de toute la classe dont elle n'est qu'une partie. Les membres d'une même profession, du moment qu'ils sont conscients et organisés, la représentent valablement partout où règne la liberté d'association».[16]

Les derniers mots - que nous avons soulignés - posent un problème qui aujourd'hui n'est pas entièrement résolu. On le verra bien lorsqu'en 1955, le comité McNair se penchera sur «l'indépendance des organisations d'employeurs et de travailleurs». Retenons pour le moment le point suivant: il est exact qu'un délégué élu par des masses inorganisées a trop de chances d'être l'instrument conscient ou inconscient de forces occultes qui auraient pu diriger l'élection - parfois contre les intérêts de la classe ouvrière. Si l'on a recours aux organisations ouvrières, c'est parce qu'elles représentent le seul élément ayant le pouvoir et l'expérience de la négociation professionnelle. Il en résulte, cependant, que l'élément «organisé, éclairé et conscient» exerce ainsi une fonction

---

15 James T. Shotwell, op. cit., vol. II, p. 158.

16 Ernest Mahaim, *L'Organisation permanente du travail*, Paris, Librairie Hachette, 1925, p. 54.

Retour à la table des matières.

d'oligarchie éclairée qui ne respecte pas totalement les principes égalitaires du suffrage universel. Le droit au caractère représentatif est, en quelque sorte, pondéré en fonction du degré de conscience.

C'est là une thèse parfaitement soutenable, mais il en résulte que, si le nombre doit être pondéré par la conscience, il n'est pas prouvé que l'organisation professionnelle la plus nombreuse soit la plus qualifiée. C'est bien pourquoi la Cour permanente de justice internationale, interprétant les intentions des auteurs de la Constitution, a jugé qu'en parlant «des organisations» les plus représentatives, celle-ci permettait à une pluralité d'associations de désigner un détégué, de préférence parfois à l'association la plus nombreuse. Georges Scelle propose un critère ingénieux: «L'organisation la plus représentative dans un pays déterminé, c'est celle qui tient le mieux compte des tendances dominantes de l'esprit ouvrier dans ce pays et au rnoment où se fait la désignation. La notion peut varier avec les pays et avec les époques, mais elle souffre une définition générale».[17]

Si elle souffre une définition générale, elle souligne en même temps le caractère subjectif et arbitraire de toute détermination de compétence qui s'éloigne de la stricte loi du nombre. On mesura la fragilité de cette définition lorsque, après la seconde guerre mondiale, Léon Jouhaux fut désigné d'abord par la C.G.T. majoritaire, puis, avec l'appui des syndicats chrétiens et de la Confédération générale des cadres par le syndicat minoritaire qu'il avait lui-même détaché de la C.G.T. On peut, certes, plaider que la «tendance dominante de l'esprit ouvrier» en France, s'était éveillée entre-temps au péril que le parti communiste, en noyautant la C.G.T., faisait courir au syndicalisme. Mais ceux qui ont suivi l'opération Jouhaux ne peuvent douter qu'elle fut le fait d'une minorité éclairée, et que dans «dominante» il faut parfois comprendre «dirigeante», plutôt que «numériquement la plus forte». Le gouvernement français, responsable de la désignation, expliqua ingénieusement que seule la C.G.T. n'avait pas pu se mettre d'accord avec les autres syndicats pour désigner un délégué. Dès 1953, d'autre part, les Syndicats chrétiens et Force ouvrière s'entendirent sur une rotation annuelle, pour désigner tour à tour le délégué ouvrier.

Aux Etats-Unis, étant donné l'existence d'une seule organisation syndicale, l'*American Federation of Labor*, le choix de délégués ouvriers était, à l'origine, relativement facile. Cependant, en 1937, le *Congress of Industrial Organizations* (C.I.O.) fut créé; il demanda à être représenté. Ceci posa un certain nombre de problèmes et la situation demeura, d'une manière générale, peu satisfaisante jusqu'en 1955, date de fusion de l'*American Federation of Labor* et du *Congress of Industrial Organizations*. Jusqu'alors, on s'était efforcé d'établir une rotation des deux organisations, comme le cas s'est souvent présenté au Canada, ou encore d'envoyer un représentant du C.I.O. en tant que conseiller auprès du délégué de l'*American Federation of Labor.*

Dans la plupart des pays, le choix d'un délégué patronal était assez simple. Il existait généralement une association d'employeurs, nominalement parlant, si ce n'est de fait. Cette organisation nommait les employeurs à la demande du gouvernement. Ces

17 Georges Scelle, op. cit., p. 150.

Retour à la table des matières.

associations nationales appartenaient souvent à la Fédération internationale des employeurs et constituaient un groupe relativement homogène. Aux Etats-Unis, cependant, la situation était plus complexe. Il existait deux organisations d'employeurs – la *National Association of Manufacturers* et la *Chamber of Commerce* des EtatsUnis. Dès 1934, date à laquelle les Etats-Unis entrèrent à l'O.I.T., jusqu'en 1946, le *Secretary of Labor* des Etats-Unis recevait les candidatures d'employeurs individuels susceptibles d'être admis à titre personnel à la Chambre de commerce. En 1946 pourtant, la procédure employée changea et les deux organisations nommèrent conjointement leurs candidats.

L'Europe occidentale était le centre du monde

Comme tout être vivant, une organisation internationale doit s'adapter, si elle veut survivre, aux conditions changeantes et souvent imprévisibles à l'origine, de l'évolution historique. Comme tout être vivant, son évolution risque fort, une fois ou l'autre, de surprendre les auteurs de ses jours. A l'origine de l'O.I.T., les subdivisions doctrinales du syndicalisme permettaient assez aisément la recherche d'un dénominateur commun. Si l'*American Federation of Labor* répugnait davantage à laisser intervenir la législation officielle dans la réglementation des conditions de travail, elle avait du moins en commun avec le syndicalisme britannique et français le désir d'empêcher toute ingérance gouvernementale dans ses propres affaires. Il paraissait aux uns et aux autres inconcevable qu'on pût prétendre, de bonne foi, représenter autrement les intérêts de la classe ouvrière. Les convictions occidentales avaient dominé la rédaction du traité de Versailles et la création de la S.d.N. Aujourd'hui que 1'universalité et le principe de la «distribution géographique équitable» ont considérablement panaché les doctrines représentées, il vaut la peine de rappeler à quel point la représentation de l'Europe occidentale et de ses conceptions dominait l'O.I.T. à ses débuts. Le premier texte fixant la composition du Conseil d'administration donnait de droit un siège aux Etats-Unis, à la France, à la Grande-Bretagne, à l'Italie et au Japon, les sept autres membres gouvernementaux devant être élus par la Conférence. Il est intéressant de noter qu'au cours des travaux préliminaires la proposition suivante fut faite: un siège pour chacune des «grandes Puissances», soit les Etats-Unis, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon; un siège pour les pays scandinaves, un pour l'Europe du Sud-Est, un pour le reste de l'Europe, un pour l'Amérique du Sud et un pour l'Asie, le directeur étant libre de désigner encore deux membres de plus. Ainsi, l'Europe se serait assuré 50% de la participation gouvernementale, et probablement davantage, vu l'influence européenne du directeur.

Une simple phrase permet de mesurer l'évolution qui s'est accomplie depuis lors. Dans *Dix ans d'Organisation internationale du travail*, publié en 1931, à Genève, par le B.I.T. avec une préface d'Albert Thomas, on lit: «Notre revue ne serait pas complète cependant si nous n'ajoutions qu'en Asie, l'Afghanistan, en Europe quelques petits Etats et territoires, demeurent en dehors de la compétence de l'Organisation. Pour l'Afghanistan, il ne semble pas qu'on doive s'attendre à une démarche prochaine, ni que son absence soit de grande conséquence pour le progrès de la législation internationale

Retour à la table des matières.

du travail».[18] L'Afghanistan entra dans l'Organisation en 1934. Puis quelque trente nouveaux membres y adhérèrent, la plupart d'entre eux originaires d'Afrique et d'Asie. Mais il est certain qu'aujourd'hui on ne s'exprimerait plus avec une aussi brutale franchise. L'Asie, qui a obtenu qu'on ne l'appelle plus arriérée, ni même sous-développée, et qui se veut «en cours de développement», a obtenu, avec le respect, une voix au chapitre qu'on n'imaginait pas en 1919, ni même en 1931. Cependant, le leadership européen n'a pas été admis sans protestation. Dès le 28 novembre 1919, le délégué employeur d'Afrique du Sud, M. W. Gemmill, écrivait à M. Harold Butler, alors secrétaire général de la Conférence internationale du travail de Washington, pour se plaindre du fait que les six membres employeurs prévus pour le Conseil d'administration avaient été choisis en Europe. M. Gemmill précisait encore qu'au total, vingt membres sur vingt-quatre du premier Conseil d'administration étaient européens. L'Inde protesta également; et à la suite de ces protestations, on amenda le traité afin d'assurer une meilleure représentation aux pays non européens. On décida d'établir le système de règles statistiques selon lequel des seize représentants gouvernementaux (actuellement vingt), huit (actuellement dix) devaient représenter les Etats «dont l'importance industrielle est la plus considérable»,[19] et de ces mêmes seize représentants gouvernementaux, six devaient appartenir à des pays non européens. Toute décision y relative relevait du conseil de la S.d.N. Deux des représentants patronaux et ouvriers devaient être non européens.

LES HÉTÉRODOXIES DE L'ENTRE-DEUX GUERRES

L'indépendance des groupes

C'est d'Europe, cependant, que vint le premier défi à la formule syndicale des auteurs de la Constitution. Le fascisme ayant pris le pouvoir en Italie envoya, dès 1923, un délégué ouvrier choisi par la Confédération nationale des corporations. Cette nomination fut contestée par le groupe ouvrier de la Conférence, arguant que les corporations étaient des organisations mixtes d'ouvriers et de patrons et que disait Léon Jouhaux - «si la thèse italienne était admise, on reconnaîtrait aux employeurs le droit à une représentation et demie et aux ouvriers une demi-représentation seulement».[20]

Le gouvernement italien donna l'assurance que les corporations étaient purement ouvrières, et les pouvoirs du délégué corporatiste furent validés par 63 voix contre 17. En 1924, la protestation du groupe ouvrier se fonda sur le fait que les corporations ne pouvaient être l'organisation la plus représentative, puisque l'adhésion de leurs membres n'était pas spontanée. La Conférence cependant valida les pouvoirs du délégué corporatiste par 55 voix contre 32.

18 Cf. p. 36.
19 Règlement de la Conférence internationale du travail, article 49
20 Alexandre Berenstein, *Les organisations ouvrières*, Thèse de doctorat, Faculté de droit, Université de Genève, 1936, pp. 82 et ss.

Retour à la table des matières.

En 1926, la question de l'organisation la plus représentative ne se pose plus, car les corporations fascistes jouissent d'un monopole syndical absolu. Mais il reste la question de la collaboration. En principe, chaque groupe - ouvrier, patronal, gouvernemental - désigne indépendamment ses délégués dans les commissions de la Conférence. Le groupe ouvrier refusant de désigner un délégué corporatiste comme représentant travailleur, le groupe patronal proposa que la commission de propositions, qui dirige les travaux de la Conférence, ait, quant à elle, le pouvoir de compléter les délégations proposées par les groupes. M. Jouhaux protesta que «si la Conférence devait être appelée à intervenir dans la nomination des membres des commissions, elle ne pourrait le faire sans porter atteinte à l'autonomie des groupes». Le représentant du groupe patronal, M. Oersted, précisa «qu'au-dessus de l'autonomie des groupes il y a la souveraineté de la Conférence». «En effet, c'est celle-ci qui doit élire les commissions, ainsi qu'il résulte non seulement du règlement de la Conférence, mais de l'article 403 du Traité de Paix. Si, en fait, la Conférence n'a pas jusqu'ici usé de ce droit, elle reste toujours maîtresse de l'exercer». [21]

Trente ans plus tard, placés devant la perspective de se voir imposer par la Conférence un délégué employeur soviétique dans les commissions, les employeurs libres regretteront encore d'avoir, par opportunisme, porté le premier coup à l'autonomie des groupes. Cette autonomie, en revanche, subsista intégralement au Conseil d'administration où le représentant des syndicats dissous par le fascisme, M. d'Aragona, continua de siéger dans la même salle que le représentant du gouvernement italien qui n'osait pas lui refuser son visa pour se rendre à Genève.

En 1933, les pouvoirs du délégué ouvrier allemand furent contestés, mais le gouvernement national-socialiste ayant retiré lui-même son mandat, la Conférence n'eut pas à prendre de décision. Puis vint l'adhésion soviétique, en 1934.

Le problème soviétique et la prophétie de Léon Jouhaux

Le débat reprend en 1932, lors de la 16e session de la Conférence. Jouhaux rappelle que l'autonomie des groupes est liée à la défense du principe général de liberté. Et critiquant l'intervention de la Conférence dans la désignation des délégués non gouvernementaux, il lance cet avertissement prophétique: «Le groupe patronal peut accepter cette procédure. Aujourd'hui il n'en sera pas la victime, mais demain il pourra en souffrir. Supposons - ajoutait-il que la république des Soviets adhère à l'Organisation internationale du travail, qu'elle envoie une délégation complète et que cette délégation comprenne des membres gouvernementaux et des administrateurs délégués, avec l'autorité que nous savons leur être conférée au fonctionnement des grands services publics de la Russie soviétique. A ce moment-là le groupe patronal posera la question et refusera de recevoir dans son sein ceux qu'il considérera comme n'étant pas des représentants patronaux. Nous pourrons alors, nous autorisant du précédent que vous venez de créer, avoir à votre égard l'attitude que vous venez de prendre vis-à-vis de

21 *Conseil d'administration, Procès-verbaux*, 30e session, janvier 1926, p. 19.

Retour à la table des matières.

nous. Est-ce ainsi que la Conférence internationale du travail doit fonctionner? Je ne le pense pas».[22]

A quoi M. Oersted, préfigurant un débat qui n'est pas encore terminé aujourd'hui, répondit:

– Si l'Union des Républiques socialistes soviétiques entre un jour dans notre organisation, et si le gouvernement soviétique envoie des représentants patronaux à la conférence, nous pourrions leur donner des sièges dans les commissions, mais il faudrait que ce soient des patrons.

– *M. Jouhaux* (faisant allusion à ses objections contre le délégué corporatiste italien): Ah!

– *M. Oersted*: Si vous osiez affirmer que les organisations ouvrières italiennes ne sont pas des organisations ouvrières, je pourrais comprendre votre protestation.

– *M. Jouhaux*: Je vous ai dit qu'elles n'étaient pas des organisations syndicales.

– *M. Oersted*: C'est une autre question.

– *M. Jouhaux:* Cela revient au même.

Par 77 voix contre 28, la proposition Oersted fut adoptée. Elle concluait à la décision souveraine de la Conférence.

Moins sensible aux raisons de l'opportunisme politique, et plus proche sans doute de l'esprit des auteurs de la Constitution, Georges Scelle avait écrit deux ans auparavant: «Il s'agit là d'une question de principe impliquant l'existence même du droit syndical. Le conflit pratiquement paraît insoluble tant qu'on n'aura pas élucidé la question de savoir si la partie XIII du Traité de Paix impose aux Etats membres une certaine conception du syndicalisme, comportant une dualité entre l'Etat et le syndicalisme. Il ne nous paraît pas douteux que ce fût là la conception générale de 1919, et celle de la commission de législation, donc du Traité. La validation par la Conférence du mandat italien implique un fléchissement un peu inquiétant de cette conception... La partie XIII est tout entière construite sur certains principes, dont la liberté ou l'autonomie syndicale est 1'un des plus importants».

Et, plus prévoyant que M. Oersted, Georges Scelle concluait: «Les Etats qui ne s'y conforment pas ne sauraient imposer à la Conférence quatre délégués qui ne seraient plus que des délégués gouvernementaux camouflés, sans détruire l'équilibre de l'institution. Le problème se présenterait de la même façon si la Russie soviétique adhérait à l'O.I.T. Il serait matériellement impossible au gouvernement de Moscou de déléguer un représentant patronal ou ouvrier qui ne fût fonctionnaire. La solution juridique consisterait dans un cas comme dans l'autre à réduire aux deux seuls délégués gouvernementaux la représentation des Etats chez lesquels il n'y a plus d'autonomie syndicale». Mais, poussant la perspicacité jusqu'à la résignation, il ajoutait en note: «Lors de sa dixième session, la Conférence qui avait entrepris de discuter la question de la liberté syndicale a été obligée d'y renoncer précisément parce qu'elle n'a pas osé

22 *Conférence internationale du Travail, Compte rendu des travaux*, 16e session, 1932, pp. 54 et ss.

Retour à la table des matières.

(souligné par Scelle) poser la question sur son véritable terrain, c'est-à-dire reconnaître que la partie XIII du traité de Versailles impose en réalité à tous les Etats un cadre d'organisation syndicale et limite dans une certaine mesure leur souveraineté constitutionnelle sur le terrain social».[23]

Mais en 1932, le temps où l'Union soviétique entrerait à l'O.I.T. paraissait encore une réalité bien lointaine. Le B.I.T. n'écrivait-il pas en 1931, dans Dix ans d'Organisation internationale du travail, après avoir souligné le «sincère désir de collaboration» du Mexique, de la Turquie et de l'Egypte, que la situation était quelque peu différente en ce qui concerne l'URSS qui ne tenait pas à collaborer avec l'O.I.T. ? En Union soviétique, l'organe du Commissariat du travail, n'avait-il pas publié un article où l'on déclarait qu'il fallait «en finir définitivement avec toutes les tentatives de collaboration avec le Bureau international du travail»? Sans doute faut-il voir la justification de cette attitude dans le fait que «toute collaboration en général, même dans le domaine scientifique, entre les institutions soviétiques et les institutions internationales» implique une «séparation entre la science et la politique, entre l'examen de fait et l'analyse marxiste», qui est considérée comme «la seule vraie science».[24]

Pourtant, en 1934, l'URSS entrait à la Société des Nations, ce qui l'obligeait, bien qu'elle n'y tînt pas, à faire partie de l'Organisation internationale du travail. Or, au cours de la 2je session de la Conférence, en 1936, le Commissariat du peuple aux affaires étrangères annonça la nomination d'un délégué du Commissariat du peuple des transports par caux, M. Kaouline. Le groupe patronal «n'ayant pas tous les apaisements quant à la validité» de cette désignation, ne fit pas opposition à la vérification des pouvoirs, mais demanda «que le Conseil d'administration examinât les objections d'ordre constitutionnel qui se présentent à son avis».[25]

Pour le B.I.T. le choix de l'employeur varie dans le temps et dans l'espace

A cette occasion, le Conseil d'administration demanda au B.I.T. d'étudier le problème. Dans son rapport, soumis au Conseil en février 1937, le Bureau était d'avis que «les qualifications qui déterminent le choix d'un délégué employeur peuvent varier dans le temps et dans l'espace. Le travailleur bénéficiaire de l'activité de l'Organisation internationale du travail a presque toujours un employeur. Aucune disposition n'exige que cet employeur soit une personne privée. L'Etat peut en assumer le rôle et il ne semble point douteux qu'en ce cas c'est à l'Etat qu'il appartient de pourvoir à la désignation de l'employeur dont la Constitution de l'Organisation internationale du travail a prévu formellement la collaboration».[26] Développant ce point de vue, M. Butler, alors directeur, soutint que «lorsque des travailleurs sont employés par l'Etat, celui-ci peut et doit assurer la représentation d'employeur».

23 Georges Scelle, op. cit., pp. 154-155.
24 *Dix ans d'Organisation internationale du travail*, op. cit., p. 36.
25 *Conférence internationale du travail, Compte rendu des travaux*, 21e session, 1936, Annexe 1, p. 192.
26 *Conseil d'administration, Procès-verbaux*, 78e session, 4-6 février 1937, p. 163.

Retour à la table des matières.

En raisonnant dans la tradition pragmatique du civil service qui est à l'origine de l'O.I.T., M. Butler ajoutait: «A cet égard il convient de ne pas perdre de vue le caractère de l'Organisation internationale du travail, qualifiée de permanente par les traités. Ce dernier terme démontre assez que son activité est appelée à épouser toutes les formes contingentes de la vie et qu'on ne saurait l'enserrer dans des formules rigides et abstraites. Le fait que l'organisation sociale particulière d'un Etat apporte, dans le fonctionnement de la Conférence, un élément nouveau ne heurte en soi aucun principe constitutionnel».[27]

A la session de mai du Conseil, M. Butler poussa plus loin encore son raisonnement. Le terme employeur, à son avis, désigne d'après le dictionnaire celui qui emploie du personnel. Quelle que soit l'organisation sociale du pays, les intérêts des «fournisseurs de travail» et des «receveurs de travail» ne peuvent être identiques. De plus, tous les employeurs ont une caractéristique commune, c'est qu'ils fournissent un emploi en assurant en échange une rémunération. «C'est là le caractère essentiel de l'employeur... On s'égarerait en essayant de faire des distinctions entre les différentes catégories d'employeurs, tout comme en pratiquant des distinctions entre travailleurs suivant leur mode d'organisation ou leurs convictions d'ordre politique. Il me semble qu'il faut s'en tenir strictement aux dispositions de la Constitution qui fait simplement mention d'employeurs et de travailleurs sans distinguer davantage. Tous ceux qui peuvent fournir des occasions de travail en échange d'une rémunération sont des employeurs et leurs intérêts ne coïncident pas avec ceux des personnes qu'ils emploient».[28]

Mais entre-temps, les employeurs avaient consolidé leur doctrine. Le groupe patronal suggérait de porter la question devant la Cour permanente de justice internationale dans les termes suivants: «Etant donné l'opinion partagée par le groupe patronal tout entier à la vingt-troisième session de la Conférence internationale du travail (1937) qu'il est de fait que la Constitution de l'URSS ne reconnaît pas la propriété privée, qu'elle ne connaît pas la qualité d'employeur, dans le sens et dans l'esprit dans lesquels ce terme a pu être utilisé à l'exclusion de toute autre conception dans le Traité de Paix, article 389; la désignation de M. Nicolas Andreev, délégué non gouvernemental, à titre de représentant des employeurs... a-t-elle été faite conformément aux dispositions prévues dans l'article 389 du Traité de Paix»?[29]

La question ne fut jamais posée. En octobre 1937, par 8 voix contre 7, la commission du règlement du Conseil d'administration rejetait la proposition patronale et proposa, en lieu et place, que le Bureau prépare un rapport sur les conséquences que pourraient avoir sur la structure tripartite de l'Organisation des systèmes économiques nouveaux. Une brève étude fut préparée, mais la Conférence ne prit aucune décision, et aucune solution pratique ne fut trouvée au problème. Et deux ans plus tard, l'URSS, expulsée de la Société des Nations pour avoir envahi la Finlande, cessait également d'appartenir à l'Organisation internationale du travail.

---

27 Ibid.

28 Ibid., 79e session, mai 1937, pp. 39, 40.

29 *Conférence internationale du travail, Compte rendu des travaux*, 23e session, juin

Retour à la table des matières.

LA SECONDE GUERRE MONDIALE ET LES NATIONALISATIONS

La seconde guerre mondiale amena de profondes transformations dans les sociétés nationales et dans la société internationale. La guerre totale impliquant la mobilisation totale des forces de production, l'Etat fut amené de plus en plus à intervenir, distribuant des matières premières selon un ordre de priorité, arbitrant les conflits du travail ou même les réglant d'autorité, bref dirigeant et planifiant comme un super-patron. Sur le plan doctrinal, en outre, l'opinion publique avait de plus en plus tendance à considérer qu'il était immoral que des entreprises privées tirent profit de l'effort de guerre. Dans certains cas, enfin, il apparut que le capital privé n'était pas en état d'assurer les investissements nécessaires, et ce fut l'Etat qui les fournit. Au terme de cette évolution, on aboutit aux différentes formes de nationalisation qui caractérisèrent l'évolution économique de plusieurs pays occidentaux après la guerre, et particulièrement de la France et de l'Angleterre.

Dès lors, la notion simple et claire du patronat sur laquelle avaient raisonné les auteurs de la Constitution de l'O.I.T. devenait compliquée et confuse. Le professeur Shotwell, dans la préface de son ouvrage intitulé *The Origins of the International Labor Organization*, définit tout naturellement le tripartisme comme la représentation «des gouvernements, du capital et du travail». Ces représentants du capital, comme le rappelait en 1922 le délégué patronal belge, M. Carlier, estimaient que «c'est avant tout sur eux que repose la responsabilité d'assurer les moyens d'existence de leurs nations. Ce n'est ni avec une production déficitaire, ni avec une production dont les prix de revient sont excessifs, qu'une nation peut vivre et qu'un gouvernement peut se procurer les ressources nécessaires au fonctionnement des services de l'Etat». Dans cette conception, les intérêts économiques du capital s'identifient légitimement avec les intérêts économiques de la nation. On en trouve la survivance dans la fameuse formule si souvent reprochée à M. Charles E. Wilson par ses adversaires démocrates: «Ce qui est bon pour *General Motors* est bon pour le pays».

L'État patron et le patron salarié

Mais, en Europe, à la fin de la deuxième guerre mondiale, une telle position n'est plus soutenable. L'Etat lui-même est devenu banquier, capitaliste, patron. L'Etat calcule des prix de revient. L'Etat a une politique d'investissement, une politique salariale, une politique sociale patronale. Cela signifie que dans les administrations de l'Etat, on trouve des fonctionnaires dont les préoccupations ressemblent singulièrement à celles de M. Carlier. Comme lui, ils pourraient dire que «c'est avant tout sur eux que repose la responsabilité d'assurer les moyens d'existence de leur nation». Mais le rapprochement est plus complet encore, du fait de l'évolution interne du capitalisme. De moins en moins, le patron est propriétaire de son capital. Ce capital est de plus en plus anonyme; dilué dans la masse inorganique des actionnaires, il délègue tout naturellement ses pouvoirs à une direction salariée. Dès lors ce n'est plus un patrimoine familial ou personnel que défend le patron, mais sa réputation de bon administrateur. On peut alors

Retour à la table des matières.

soutenir que la direction des sociétés anonymes n'apporte pas à l'Organisation internationale du travail une contribution technique très différente de la direction des entreprises nationalisées. Il en va naturellement autrement de la contribution politique. En effet, le personnel de direction délégué par le capital privé sera plus vigilant vis-à-vis de toute mesure tendant à accroître ou à légitimer le contrôle de l'Etat sur l'économie privée, tandis que les représentants des entreprises nationalisées seront naturellement plus accueillants pour des doctrines dirigistes, voire pour la socialisation. C'est sous cet angle qu'il faut examiner «la querelle des patrons russes», qui dure encore aujourd'hui.

La participation de l'Union soviétique à la lutte contre les Puissances de l'Axe, l'effort gigantesque consenti par le peuple russe pour briser l'élan des armées hitlériennes, puis pour les refouler, avait créé en Occident un courant d'admiration et de sympathie qui effaça rapidement les mauvais souvenirs antérieurs. Encore en pleine guerre, le 19 décembre 1943, le Conseil d'administration du B.I.T. préparant la Conférence de Philadelphie de 1944, fut unanime à charger son président, l'Américain Carter Goodrich, et le directeur par intérim, Edward J. Phelan, d'exprimer au gouvernement de l'URSS «l'espoir qu'il participerait à la Conférence de 1944 comme membre de l'Organisation, avec les mêmes droits et les mêmes devoirs que les autres membres».

L'Union soviétique ne donna pas suite à cette invitation, et c'est en se passant de sa collaboration que fut élaborée la Déclaration de Philadelphie, prolongement des objectifs sociaux et démocratiques de la Constitution de 1919. Elle proclama en particulier «la reconnaissance effective du droit de négociation collective et la coopération des employeurs et de la main-d'œuvre pour l'amélioration continue de l'organisation de la production, ainsi que la collaboration des travailleurs et des employeurs à l'élaboration et à l'application de la politique sociale et économique». Et la Déclaration conclut: «La Conférence affirme que les principes énoncés dans la présente Déclaration sont pleinement applicables à tous les peuples du monde, et que si, dans les modalités de leur application, il doit être dûment tenu compte du degré de développement social et économique de chaque peuple, leur application progressive aux peuples qui sont encore dépendants, aussi bien qu'à ceux qui ont atteint le stade où ils se gouvernent eux-mêmes, intéresse l'ensemble du monde civilisé».

On retiendra cependant que la Déclaration de Philadelphie avait pris soin de préciser: «La lutte contre le besoin doit être menée avec une inlassable énergie au sein de chaque nation, et par un effort international continu et concerté dans lequel les représentants des travailleurs et des employeurs, coopérant sur un pied d'égalité avec ceux des gouvernements, participent à de libres diseussions et à des décisions de caractère démocratique en vue de promouvoir le bien commun».[30]

La mission universelle et la réforme de la Constitution

Ainsi se trouvaient proclamées les vertus universelles des méthodes de relations professionnelles qui avaient fait leurs preuves en Occident, en permettant l'évolution

30 Constitution de l'Organisation internationale du travail, Annexe, Déclaration concernant les buts et les objectifs de l'Organisation internationale du travail, articles III (e), V, I(d).

Retour à la table des matières.

démocratique des structures économiques. Quant à savoir si les peuples en route vers l'indépendance allaient d'office suivre la même voie, c'est ce que l'on saurait plus tard.

En attendant, l'Union soviétique boudait toujours. Pendant que les Nations Unies élaboraient leur Charte à San Francisco, en 1945, le président du Conseil d'administration du B.I.T. fit une nouvelle ouverture. «L'Organisation internationale du travail, dit-il, a manifesté son espoir et sa certitude que toutes les Nations Unies coopéreront avec elle pour réaliser les objectifs sociaux définis dans la Déclaration de Philadelphie».[31]

Mais l'O.I.T., dont l'existence, ou en tout cas le champ d'activité, pouvait se trouver menacée par les ambitions juridictionnelles des organismes économiques et sociaux nouvellement créés par les Nations Unies, n'entendait pas se contenter d'espoirs ou même de certitudes de coopération. Le 3 novembre 1945, la 27e session de la Conférence, tenue à Paris, créait une «délégation pour les questions constitutionnelles», dont le large mandat couvrait «toutes les questions demeurées en suspens, qui ont trait à la Constitution et à la pratique constitutionnelle de l'O.I.T.». Il s'agissait de tirer les conséquences de la dissolution de la S.d.N. – avec laquelle l'O.I.T. avait fait budget commun –, de permettre l'association avec les Nations Unies et particulièrement avec leurs institutions économiques et sociales, et enfin de faciliter l'adhésion de l'Union soviétique en tenant compte des problèmes particuliers que pouvait lui poser la structure tripartite de l'Organisation.

La délégation, tripartite elle-même, était présidée par M. (plus tard Sir) Guildhaume Myrddin-Evans, sous-secrétaire au Ministère du travail de Grande-Bretagne, un *civil servant* au sens le plus digne et le plus complet du terme, et qui allait mettre au service de la mission universelle de l'O.I.T., pendant toute la crise qui suivit et qui n'est point encore résolue, sa connaissance profonde de l'esprit et de la lettre de la Constitution, et une expérience inégalable des ressources de la procédure. La Conférence de Paris avait renvoyé à la Délégation deux projets tendant à modifier les bases de la représentation tripartite, afin de faciliter la représentation des employeurs d'Etat.

Proposition hispano-américaine

L'un de ces projets fut présenté par les délégués travailleurs de l'Amérique latine. Ils rappelaient qu'en 1919, les législations sociales étant à leur début, les relations entre employeurs et travailleurs étaient fondées sur des négociations directes. A la fin de la seconde guerre mondiale, en revanche, «l'Etat formule et dirige administrativement la politique sociale du pays... Quant aux formes de la production économique, à côté des entreprises privées, l'Etat devient producteur ou directeur d'entreprise... les entreprises nationalisées se multiplient... Enfin le monde d'aujourd'hui n'est pas fondé, comme en 1918, sur un régime économique universel: dans un pays qui représente, par son étendue, la sixième partie de la terre, il existe une Union des Républiques socialistes, qui a aboli le régime de la propriété privée et donné à l'Etat de nouvelles

31 *Rapport du Comité de l'indépendance des organisations d'employeurs et de travailleurs*, op. cit., par. 19.

Retour à la table des matières.

caractéristiques, ainsi que de nouvelles formes aux relations entre travailleurs, employeurs et gouvernement».[32]

Et les ouvriers d'Amérique latine, tirant hardiment leurs conclusions du nouvel état de fait ainsi décrit, proposaient que le tripartisme classique soit remplacé par la formule suivante: deux délégués du gouvernement, dont un représenterait, éventuellement, les entreprises nationalisées; un délégué des propriétaires d'entreprises privées; deux délégués ouvriers, 1'un représentant «l'organisation syndicale nationale centrale représentative du pays», l'autre proposé par la même organisation, mais appartenant le cas échéant aux entreprises d'Etat. Dans les pays où il n'y aurait plus d'entreprises privées, il y aurait deux délégués gouvernementaux, un délégué patronal des entreprises d'Etat, deux délégués syndicaux.

Dans son rapport, la délégation de la Conférence pour les questions constitutionnelles n'explique pas dans quelles circonstances cette proposition disparut de son ordre du jour. Mais il est évident pour chacun qu'en réduisant, à un pour quatre, la proportion des employeurs représentant les entreprises privées, on aurait mis fin du même coup à leur collaboration. On peut penser qu'en constatant que l'Union soviétique couvrait déjà un sixième du globe, les auteurs de la proposition, qui devaient compter quelques esprits «avancés», donnaient à entendre que la collectivisation de l'économie mondiale prenait son élan pour de nouvelles conquêtes, et entendaient s'y préparer, sinon même y collaborer.

Proposition franco-belge

En revanche, la délégation a discuté beaucoup plus à fond une proposition[33] présentée par le délégué du gouvernement belge, le professeur Fernand Dehousse, et appuyée par le délégué du gouvernement français, M. Henri Hauck: il y aurait deux délégués gouvernementaux, deux délégués employeurs, et deux délégués travailleurs. Le cas échéant, 1'un des deux délégués employeurs (ou les deux, s'il n'y a plus d'entreprises privées) représenteraient «le secteur socialisé de l'économie». Quant aux délégués ouvriers, 1'un des deux «devra être pris, s'il y a lieu, dans l'organisation professionnelle ne constituant pas l'organisation la plus représentative».

Les auteurs de l'amendement faisaient valoir qu'il «ne reposait sur aucun préjugé doctrinal quelconque, mais s'inspirait du désir de reproduire fidèlement la réalité». Sans préjugé doctrinal, mais socialistes 1'un et l'autre, les délégués gouvernementaux de Belgique et de France ajoutaient cet avertissement: «Si la délégation se refusait à recommander un changement dans la base de la représentation au sein de l'O.I.T., elle fournirait à certains de ses détracteurs une excuse pour prétendre qu'elle tourne le dos aux réalités du monde moderne et qu'elle reste trop attachée à une économie libérale et aux forces économiques et sociales du régime capitaliste. La paix du monde ne peut être maintenue que si elle est fondée sur la solidarité des Cinq Grands, et l'O.I.T. doit

---

32 *Conférence internationale du travail, Compte rendu des travaux*, 27e session, novembre 1945, p. 500.
33 *Rapport de la Délégation de la Conférence pour les questions constitutionnelles sur les travaux de sa première session*, 21 janvier-15 février 1946, Montréal, Bureau international du travail, 1946.

Retour à la table des matières.

s'adapter aux conditions nouvelles pour chercher dans la solidarité des Cinq Grands un appui de ses activités.

Mais la formule deux-deux-deux de l'amendement franco-belge, pour ingénieuse qu'elle fût en théorie, se heurta à l'hostilité de la majorité, voire de 1'unanimité des groupes. Les gouvernements rappelèrent que si le monde de 1945 différait grandement de celui de 1919, celui de 1960 pourrait présenter une différence plus grande encore avec celui de 1945. Ils étaient donc d'avis que «les considérations essentielles relatives à une politique à longue échéance qui étaient à la base de la décision de 1919 - à savoir que les gouvernements devaient être représentés à la Conférence et au Conseil d'administration dans la proportion de deux délégués gouvernementaux pour un délégué employeur et un délégué travailleur - sont toujours valables et ne sont touchées ni par les circonstances passées, ni par celles qui pourraient se présenter». Ils n'avaient pas besoin de compter sur leurs doigts pour se rendre compte que la nouvelle formule les mettait en minorité en face des délégués non gouvernementaux. Et ils prévenaient les auteurs de la proposition que «si l'influence gouvernementale était diminuée à la Conférence, les décisions de celle-ci ne s'imposeraient pas avec la même valeur aux parlements nationaux et la suite qui y serait donnée perdrait plutôt qu'elle ne gagnerait en étendue».[34] Il en irait de même pour le vote du budget. Bref, «tout changement de proportions dans la structure des trois groupes saperait à la base la responsabilité gouvernementale au double point de vue législatif et financier».

Ce point de vue avait été soutenu également par M. Phelan dans le rapport du directeur à la 27e session de la Conférence. A son avis l'activité législative de la Conférence, pour rester efficace, doit s'appuyer sur un mécanisme de négociation diplomatique dans lequel les gouvernements doivent garder un intérêt primordial.

Du côté des travailleurs, l'idée d'augmenter leur représentation pour permettre aux organisations minoritaires d'être représentées ne souleva aucun enthousiasme. On la considéra «de nature à donner une prime à la désunion des mouvements ouvriers à travers le monde». C'était, rappelons-le, avant que les syndicats libres ne se séparent de la Fédération syndicale mondiale dominée par les communistes. Donner une prime au mouvement syndical minoritaire sous la forme d'une représentation à la conférence tendrait à encourager ce mouvement. «Ce serait rendre un fort mauvais service aussi bien au monde du travail qu'à la collectivité». Le groupe ouvrier craignait, en outre, que le forum international de la Conférence ne serve ainsi à vider des querelles intestines, ce qui «nuirait à 1'unité du groupe travailleur, affaiblirait son pouvoir de suffrage à la Conférence et accroîtrait la difficulté d'aboutir à des solutions transactionnelles sur des questions qui donnent lieu à controverses».

Pour le groupe employeur, le problème arithmétique était un peu plus compliqué. A première vue la règle deux-deuxdeux leur donnait une plus forte proportion de délégués que la règle deux-un-un. Mais ce n'est plus vrai, si l'on se place au point de vue des représentants de l'entreprise privée. Ceux-ci, en effet, considéraient que lorsqu'il n'y a qu'un siège, celuici leur revient en titre, et que les entreprises nationalisées doivent être

34 Ibid., par. 109.

Retour à la table des matières.

représentées, dans les pays à économie mixte, «soit par des conseillers des délégués gouvernementaux, soit par des conseillers du délégué employeur, d'accord avec l'organisation d'employeurs la plus représentative du pays intéressé». Si l'on songe que pratiquement tous les pays du monde ont des services publies gérés par l'Etat qui auraient pu réclamer un siège patronal dans la règle deux-deux-deux, il est clair que la représentation de l'entreprise privée se serait trouvée réduite à une minorité sans influence, qui n'aurait pas été en proportion avec sa responsabilité réelle dans l'économie mondiale.

Pour éviter ce résultat, le groupe patronal procéda à une sérieuse révision de sa position doctrinale, facilitée dans une certaine mesure par le climat de confiance, au moins superficielle, que la fraternité des armes avait créé entre l'Union soviétique et ses alliés occidentaux. Et puis, il faut bien dire aussi qu'on n'envisageait alors que la seule candidature de l'URSS comme pays communiste et qu'on ne prévoyait pas qu'elle allait attirer dans son orbite toute l'Europe orientale ou que les jeunes Etats indépendants d'Asie ou d'Afrique adopteraient une structure économique plus apparentée au socialisme qu'au capitalisme.

Les employeurs passent l'éponge

Passant donc sereinement l'éponge sur la protestation circonstanciée que M. Oersted avait élevée, en 1937, contre les pouvoirs de M. Kaouline, «tous les membres employeurs de la délégation ont rappelé que la Constitution actuelle a permis la désignation d'un délégué directeur d'entreprise du secteur socialisé lorsque l'URSS était membre de l'Organisation. Bien qu'à cette époque les délégués employeurs eussent demandé que le statut légal d'une telle nomination fût précisé, ils n'ont pas mis en cause les pouvoirs du délégué employeur soviétique».[35] C'est un fait – nuance! – qu'ils avaient alors «protesté» et non pas «contesté». Et le groupe employeur unanime concluait: «Si l'URSS adhère de nouveau à l'Organisation - et les délégués employeurs partagent le désir général qu'il en soit ainsi - ce pays désignera normalement comme délégué employeur un représentant directeur d'une entreprise socialisée».

Cette fois l'on n'ajoutait pas, comme M. Oersted à la conférence de 1932: «Mais il faudrait que ce soient des patrons».

En conclusion, la délégation tripartite de la Conférence pour les questions constitutionnelles était «unanime à désirer la participation active à l'O.I.T., en qualité de membres, des Etats de tous types de structure économique et sociale». Elle rappelait que la Conférence de Paris avait établi nettement que «les portes de l'Organisation sont largement ouvertes à toutes les Nations Unies, et qu'un accueil cordial attend au sein de l'O.I.T. ceux des membres des Nations Unies qui ne sont pas encore à l'heure actuelle membres de l'Organisation internationale du travail». On ne pouvait dérouler plus chaleureusement le tapis rouge de l'accueil.

---

35 Ibid., par. 110.

Retour à la table des matières.

L'URSS veut réformer le tripartisme

Mais l'Union soviétique boudait toujours l'O.I.T. Toutefois, en 1948, on la vit modifier sa position. A la session d'été du Conseil économique et social, le délégué soviétique, M. Asmasasp Aroutunian, déclarait: «Bien que l'URSS ne soit pas membre de l'O.I.T., elle s'intéresse à l'amélioration du travail de cet organisme, et elle tient à l'aider à y parvenir. La Russie soviétique n'a rien contre les buts de l'O.I.T. Elle sait que le sort des travailleurs peut être au moins partiellement amélioré en pays capitaliste, bien qu'elle ne croie pas qu'un succès complet soit possible dans la société bourgeoise». M. Aroutunian souligna encore qu'il n'avait rien contre la structure tripartite de l'O.I.T., mais qu'il fallait seulement augmenter de 25 à 50% la représentation des travailleurs... Cette proposition ne recueillit au Conseil économique et social que les trois voix de l'URSS, de la Biélorussie et de la Pologne.

L'Union soviétique ne renonça pas pour autant à son idée. L'année suivante, à la Conférence internationale du travail dejuin 1949, elle fit poser le problème par la Tchécoslovaquie. La résolution tchécoslovaque demandait que le groupe ouvrier cesse d'être en minorité dans la composition de la Conférence. Pour l'appuyer, le délégué bulgare déclara: «Il est temps de nous poser la question de savoir si les représentants des employeurs, qui ont des intérêts opposés à ceux des ouvriers, peuvent contribuer à la réalisation du progrès social. Vains seraient les espoirs suscités par l'Organisation si elle n'était pas composée uniquement d'hommes sincèrement inspirés de progrès social». Ayant ainsi écarté d'un revers de main le principe même de la négociation tripartite, le délégué bulgare fit connaître les conditions de Moscou: «C'est seulement de cette manière que l'Organisation pourra devenir véritablement universelle et pourra compter, je crois, sur l'appui de vingt-six millions de travailleurs du premier grand pays socialiste, qui est considéré par les ouvriers du monde entier comme leur défenseur naturel». L'année précédente, la Confédération internationale des syndicats libres s'était séparée de la Fédération syndicale mondiale, précisément pour ne pas rester sous la coupe de ce «défenseur naturel».

Telle fut, sous Staline, l'attitude de l'Union soviétique à l'égard de l'Organisation internationale du travail. Comme l'écrivait le B.I.T., en 1930, «seule la violence des termes changeait avec les époques».

On peut bien penser qu'en conséquence l'URSS accumulait en Occident un capital de méfiance qui n'est pas encore liquidé aujourd'hui. Si les déclarations accueillantes de la délégation constitutionnelle de 1946 – et particulièrement celle des employeurs – nous semblent aujourd'hui à ce point anachronique, c'est que depuis lors l'Union soviétique a absorbé dans sa sphère d'influence idéologique, politique et administrative certains pays de l'Europe orientale. Appuyées par l'URSS, des minorités communistes décidées ont mis fin aux «fronts démocratiques» et soumis tous les rouages de la nation, y compris les organisations professionnelles.

Puis Staline mourut. Et, en mars 1953, M. Georges Malenkov, alors premier ministre, déclarait qu'«il n'existe pas actuellement de questions litigieuses ou non résolues qui ne puissent être réglées par voie pacifique sur la base d'accords réciproques entre les pays

Retour à la table des matières.

intéressés». Cette formule, préfigurant la politique de coexistence pacifique, fut abondamment répandue à l'étranger. Elle servit, en particulier, de thème central au IIIe Congrès mondial de la jeunesse, tenu à Bucarest, en août 1953, où le ton fut donné par un discours de Dimitri Chelepine, alors secrétaire général des Komsomols, et qui vient de succéder au général Ivan Serov à la tête de la police de l'URSS.

Toutefois, le dégel ne se fit pas en une fois. Le 26 juillet 1953, célébrant son cinquantenaire, le Parti communiste de l'URSS publiait un manifeste qui disait au paragraphe 25: «Les conditions de transition du socialisme au communisme donnent au problème de l'éducation des travailleurs une importance énorme. On ne doit pas oublier que les résidus du capitalisme sont loin d'avoir été éliminés de la conscience des hommes de notre société. Nous ne sommes pas à l'abri de conceptions, d'idées et d'attitudes qui nous sont étrangères, qu'elles viennent soit des capitalistes qui nous encerclent, soit des individus qui restent attachés aux résidus du capitalisme bourgeois. Le Parti communiste se donne pour tâche d'améliorer l'œuvre d'éducation politique des masses, l'éducation des communistes et du peuple tout entier, dans un esprit de confiance à l'égard de l'invincibilité de la grande cause du communisme, et de dévouement illimité à l'égard du Parti et de notre patrie socialiste».

Demande d'adhésion avec, puis sans réserve

La méfiance était donc loin d'être surmontée lorsque, le 6 novembre 1953, par une note verbale de sa légation à Berne, l'Union soviétique informa M. David A. Morse, directeur général du B.I.T., qu'elle acceptait les obligations de la Constitution de l'Organisation internationale du travail, sauf en ce qui concerne la juridiction de la Cour internationale de justice. Or, la Constitution prévoit (article 2, paragraphe 3) que tout membre des Nations Unies «peut devenir membre de l'Organisation internationale du travail en communiquant au directeur général du B.I.T. son acceptation formelle des obligations découlant de la Constitution de l'Organisation internationale de travail». C'est ainsi que furent admis le Pakistan, la Syrie, la Birmanie, les Philippines, le Liban et Israël.

Mais dans la demande de l'URSS, il y avait une réserve concernant la Cour internationale de justice. Or, aux termes de l'article 37, paragraphe 1, de la Constitution de l'O.I.T., «toutes questions ou difficultés relatives à l'interprétation de la présente constitution et des conventions ultérieurement conclues par les membres, en vertu de ladite Constitution, seront soumises à l'appréciation de la Cour internationale de justice». En outre, les articles 26 à 31 de la Constitution prévoient que si un membre estime qu'une convention ratifiée n'est pas appliquée de manière satisfaisante par un autre membre, il peut s'en plaindre au Bureau, qui en saisira le Conseil d'administration, lequel à son tour pourra désigner une commission d'enquête. Si les gouvernements intéressés n'acceptent pas les conclusions de cette commission, ils peuvent alors soumettre le différend à la Cour dont la décision «ne sera pas susceptible d'appel».

Il est clair qu'une réserve contre ce mécanisme de la Constitution entachait de nullité l'«acceptation formelle» qui aurait dû être celle de l'URSS pour être valable. C'est ce que répondit le directeur général, et l'hiver se passa sans autre développement.

Retour à la table des matières.

Mais au printemps des rumeurs persistantes donnèrent à entendre que l'URSS était prête désormais à faire le nécessaire pour se présenter à la Conférence de 1954 avec une délégation tripartite. Effectivement, le 24 avril, M. Vyacheslav Molotov, alors ministre des Affaires étrangères de l'URSS, ignorant délibérément la note verbale de sa légation à Berne, écrivait de Moscou à M. David A. Morse: «Monsieur le Directeur général, J'ai l'honneur de vous faire savoir que le gouvernement de l'Union des Républiques soviétiques socialistes a décidé d'accepter les obligations découlant de la Constitution de l'Organisation internationale du travail. Je vous prie de considérer la présente lettre comme l'acceptation formelle par l'Union des Républiques soviétiques socialistes des obligations découlant de la Constitution de l'Organisation internationale du travail».

Le 26 avril, le directeur général du B.I.T. accusait réception de cette lettre en en répétant les termes mot pour mot. Ainsi, l'URSS devenait membre de l'O.I.T. avec tous les droits et les devoirs conférés à ce titre. Le commun des mortels se demandera peut-être pourquoi l'on ne s'est pas enquis de savoir ce qu'était devenue la réserve russe concernant la Cour. C'est que dans le protocole diplomatique, une lettre du ministre des Affaires étrangères annule sans discussion une note verbale antérieure. Par conséquent, la candidature soviétique ne pouvait être qu'acceptée. C'est à la pratique seulement que l'Organisation peut ensuite apprécier si un membre se conduit conformément aux obligations qu'il a acceptées.

L'URSS, admise en mai au Conseil d'administration comme 1'un des dix Etats dont la puissance industrielle est la plus considérable, présenta donc une délégation tripartite à la 37e Conférence internationale du travail de 1954. L'ironie du sort voulut qu'elle doive observer debout une minute de silence à la mémoire de Léon Jouhaux, qui avait consacré les dernières années de sa vie à combattre l'influence communiste dans le syndicalisme français et international. Elle dut aussi entendre M. A. M. Malik, ministre du Travail du Pakistan et président du Conseil d'administration, lui rappeler que «les gouvernements ne sont pas seuls à avoir leur mot à dire lorsqu'il s'agit de choisir les délégations. Les organisations d'employeurs et de travailleurs ont la liberté de choisir leurs représentants. Ceux-ci ne sont point soumis à une discipline nationale». Quant au président de la Conférence, M. Paul Ramadier, ministre du Travail de France, il fut plus précis encore. «La coexistence, dit-il, ne peut pas être un dos-à-dos. Elle implique la communication de certaines idées et de certaines espérances. Il suffit pour cela que les uns et les autres acceptent que la justice sociale repose sur la liberté. Liberté des hommes: chacun a le droit de travailler où et quand il lui semble bon. Liberté des groupes: la liberté syndicale a été placée par le traité de Versailles et par la Déclaration de Philadelphie à la base de notre institution. C'est au nom de cette liberté, qui est en particulier le bien le plus précieux des travailleurs et le fondement du progrès social, que nous accueillons le renouvellement de votre adhésion avec une joie gonflée d'espérance».

Mais la joie et l'espérance allaient bientôt faire place à l'âpreté des débats de procédure. L'universalité, ambition légitime de toute organisation internationale, était pratiquement réalisée, mais on l'avait payée d'une ambiguïté que dissimulait mal la rhétorique officielle. Saluer l'URSS au nom de la liberté syndicale ne pouvait suffire à la lui faire

Retour à la table des matières.

respecter. On savait que les méthodes du parti unique ne permettaient même pas au gouvernement soviétique – l'eût-il voulu – de désigner des délégués employeurs et travailleurs indépendants. Les Russes eux-mêmes avouaient volontiers que cette indépendance n'a pas de sens chez eux, puisque tout le monde travaille au bien commun, dans des entreprises que possède le peuple tout entier, et sous la direction éclairée du parti communiste.

Une majorité de délégués gouvernementaux étaient et sont toujours prêts à passer sur cette anomalie fondamentale pour conserver à l'Organisation son caractère universel. Ils estiment, en outre, que même contrôlés étroitement par leur gouvernement et par le parti, les délégués employeurs et travailleurs communistes peuvent apporter une contribution technique intéressante aux travaux de l'Organisation. Ce n'est pas l'avis du groupe employeur qui, dès 1953, avait contesté les pouvoirs des employeurs tchécoslovaques; en 1954, il contesta les pouvoirs des employeurs soviétiques et refusa de les nommer dans les commissions techniques. Les patrons invoquèrent à cette occasion l'autonomie des groupes mais - comme trente ans auparavant dans le cas du délégué ouvrier des corporations fascistes - la Conférence passa outre, et approuva la solution de compromis de sa commission de propositions qui nommait les employeurs communistes dans les commissions comme membres adjoints, c'est-à-dire sans droit de vote.

A la commission de vérification des pouvoirs se manifesta un désir évident de «ne rien casser». Le rapport de majorité, présenté au nom du délégué gouvernemental et du délégué ouvrier norvégien par M. Öksnes, relevait que «la commission a admis *à 1'unanimité* que les délégués et conseillers employeurs dont il s'agissait étaient les directeurs de certaines entreprises... Elle a également admis à 1'unanimité le fait que ces personnalités sont chargées de fonctions de direction et de responsabilités qui sont normalement exercées par les employeurs dans d'autres systèmes économiques». Ainsi donc, disait M. Öksnes, il s'agit essentiellement de savoir si, en vertu de la Constitution de l'O.I.T., un gouvernement dont l'économie est entièrement étatisée est habilité à désigner des délégués et des conseillers techniques employeurs».[36]

Ce texte représente le dénominateur commun maximum qui pouvait être élaboré. On a le droit de penser qu'il ne s'est pas fait tout seul. Ce que la commission pouvait admettre à 1'unanimité a dû être pesé, éprouvé, négocié par des conciliateurs de métier. On notera aussi que ce qui est unanime, c'est la constatation du fait incontestable que les directeurs soviétiques dirigent leur entreprise. La question de savoir s'il s'agit essentiellement d'admettre l'étatisation reste ouverte pour le groupe employeur, qui soulignera en 1954 comme en 1956 qu'à son avis un vrai patron, pour mériter ce titre, doit être indépendant du gouvernement. Mais la Conférence, qui avait validé les pouvoirs des patrons soviétiques en 1954, appliqua en 1956 le principe de la «chose jugée», et les employeurs occidentaux abandonnèrent, dès lors, la procédure de plainte contre les pouvoirs.

---

36 *Conférence internationale du travail, Compte rendu des travaux*, 37e session, 1954, p. 340 (souligné par nous).

Retour à la table des matières.

Mais la crise demeurait ouverte. Dès 1954, le délégué patronal américain, qui se distinguait même au sein de son groupe par son intransigeance, fit savoir que si les délégués employeurs soviétiques devaient rester dans l'Organisation, il recommanderait à son gouvernement de ne plus envoyer de délégués patronaux à la Conférence. Quant au délégué gouvernemental américain, il donna à entendre, dans une conférence de presse, que les Etats-Unis étudiaient un amendement constitutionnel qui exclurait des délégations patronales des gens qui dépendent, en fait, de leur gouvernement.

Mais, avant d'en arriver là, l'Organisation allait mettre en marche un mécanisme d'enquête destiné à clarifier les données de base de la situation et aussi, il faut bien le dire, à gagner du temps avec l'espoir que de part et d'autre on s'habituerait à la coexistence, que les angles s'émousseraient et que l'O.I.T. pourrait reprendre son travail, sinon comme auparavant, du moins dans une sérénité relative.

L'enquête du «comité McNair»

A la 127e session du Conseil d'administration, tenue à Rome, en novembre 1954, le groupe des travailleurs présidé par Sir Alfred Roberts de Grande-Bretagne, proposait que «le Conseil d'administration établisse une commission tripartite chargée d'examiner l'article 3, paragraphe 5 de la Constitution, qui concerne la nomination de représentants travailleurs et employeurs, et de proposer tels amendements nécessaires pour que les représentants travailleurs et employeurs ne soient nommés qu'après désignation par des organisations de travailleurs et d'employeurs qui sont libres et indépendantes de leurs gouvernements».[37]

Le groupe des employeurs appuya cette proposition; mais une forte opposition se manifesta dans le groupe gouvernemental. Il s'ensuivit des négociations, d'où sortit, à la 128e session du Conseil (mars 1955) un compromis. Le Conseil réaffirmait le principe tripartite de l'Organisation, mais reconnaissait en même temps que «dans l'application de ce principe, des problèmes se posent en raison du fait que les relations entre les gouvernements, d'une part, et les organisations d'employeurs et de travailleurs, d'autre part, varient d'un pays à l'autre». Ayant ainsi défini son scepticisme devant la possibilité de faire appliquer une règle unique, le Conseil renonçait à faire proposer des amendements qui assureraient la liberté et l'indépendance des organisations non gouvernementales. En lieu et place, il demandait au directeur général du B.I.T. de préparer un rapport concernant tous les Etats membres de l'O.I.T., et ayant pour objet de déterminer «dans quelle mesure les organisations d'employeurs et de travailleurs sont affranchies de la domination ou du contrôle du gouvernement».[38] A cet effet, le directeur général désignait, le 31 mai 1955, un comité d'experts indépendants, composé de Sir Arnold McNair, président, - plus tard, Lord McNair - ancien président de la Cour interiiationale de justice; de M. Pedro de Alba, ancien président du Sénat du Mexique, et du juge A. R. Cornelius, juge à la Cour fédérale du Pakistan.

---

37 *Conseil d'administration, Procès-verbaux*, 127e session, novembre 1954, P. 135 (Annexe XXI).
38 Ibid., 128e session, mars 1955, p. 62.

Retour à la table des matières.

Le comité McNair étant à l'ouvrage, personne ne souleva la question des pouvoirs des délégués non gouvernementaux communistes à la Conférence de juin 1955. En revanche, comme en 1954, le groupe patronal refusa de désigner des délégués employeurs communistes dans les commissions, et comme en 1954 la commission de proposition, approuvée par la Conférence, les désigna comme membres adjoints sans droit de vote.

En mars 1956, le comité McNair présentait son rapport au Conseil d'administration: quatre volumes totalisant 2400 pages, dont 1900 pages pour décrire la situation individuelle des pays membres. Ce n'avait pas été sans peine. Le comité avait envoyé aux gouvernements un questionnaire de quatorze pages, en précisant bien qu'«il n'entreprendrait de formuler aucune conclusion, soit intérimaire soit finale, aussi longtemps que les gouvernements n'auraient pas eu toutes possibilités de lui soumettre toutes les informations qu'ils considéraient comme pertinentes».[39] Deux mois plus tard, quarante-trois gouvernements n'avaient pas encore répondu. Le comité prépara alors ses monographies sur la base des documents disponibles pour chacun des soixante-dix pays membres, décrivant la situation actuelle des organisations d'employeurs et de travailleurs, et les éléments des lois et de la pratique qui lui paraissaient pertinents. Les monographies furent envoyées aux gouvernements, dont les observations furent réclamées par lettre et par télégrarnnie, jusqu'à ce que finalement cinq pays seulement (Bolivie, Biélorussie, Libye, Ukraine et Venezuela) restèrent complètement silencieux. Cinquante-six pays, dont l'URSS, avaient commenté leur monographie ou proposé des corrections, dont il fut tenu compte.

Scepticisme croissant à l'égard d'une règle unique

Comme on pouvait s'y attendre, les conclusions d'ensemble qui se dégageaient du rapport corroboraient le scepticisme initial du Conseil d'administration en face d'une règle unique pour la désignation des délégués non gouvernementaux.

Le comité fit un rapport de majorité, signé de Lord McNair et de M. de Alba, et un rapport de minorité signé du juge Cornelius. L'un et l'autre méritent d'être examinés. Le rapport de majorité déclare: «On se trouve évidemment en présence d'un cas grave lorsqu'un gouvernement peut mettre obstacle à la constitution d'une organisation de travailleurs ou d'employeurs. S'il a la faculté de suspendre ou de dissoudre une organisation, ou d'annuler son enregistrement (lorsque l'enregistrement est essentiel pour que le fonctionnement soit efficace) sans être obligé de demander au préalable une décision judiciaire, le gouvernement dispose d'un instrument dangereux de domination et de contrôle. Il peut en effet mettre fin à l'existence d'une organisation, priver ses membres de leurs droits et, en outre, menacer les fonctionnaires de cette organisation de leur ôter leurs moyens d'existence. Or, il apparaît que le droit de suspension, de dissolution, ou d'annulation d'un enregistrement, sans la nécessité d'une décision préalable de l'autorité judiciaire, existe à divers degrés dans vingt pays au moins, et il

39 *Rapport du Comité de l'indépendance des organisations d'employeurs et de travailleurs*, op. cit., par. 35

Retour à la table des matières.

ressort d'un examen des rapports du Comité de la liberté syndicale du Conseil d'administration que des abus de pouvoir se produisent effectivement dans ce domaine».[40]

Notant ensuite la «tendance marquée et accélérée vers un accroissement de la participation des Etats aux activités économiques du pays», la majorité du comité McNair estime qu'«il est inévitable que la participation de l'Etat dans le domaine économique étende l'influence des gouvernements, soit que cet accroissement trouve son expression dans la loi et la pratique, soit qu'il revête un aspect moins tangible».[41]

Considérant que le critère de la bonne gestion existe aussi dans les entreprises socialisées, la majorité tient pour certain que «dans la plupart des pays, tous efforts sont déployés pour que les personnes qui assument la direction et la gestion des entreprises publiques soient considérées comme strictement responsables de la direction efficace de l'industrie qui leur est confiée. Au cours de leurs activités, ces personnes ont à faire face à nombre de problèmes semblables à ceux qui retiennent l'attention des employeurs et du personnel de direction dans l'industrie privée».[42]

Tirant ses conclusions de cet état de fait, la majorité tient pour probable que la contribution des employeurs et des travailleurs à l'O.I.T. a changé de nature. Au début, ils assuraient la protection de leurs intérêts matériels respectifs, tout en apportant leurs expériences en ce qui concerne la direction de l'industrie et le bien-être de ceux qu'elle emploie. Lord McNair et M. de Alba pensent que l'objet initial de cette représentation distincte a pris un sens plus large, et qu'il s'agit aussi de l'intérêt combiné de ces deux éléments dans le domaine de la productivité et dans celui de la fonction ou de la compétence technique de la direction dans l'industrie. Ils suggèrent qu'ainsi la contribution des employeurs et des travailleurs a un caractère moins négatif et tend moins à protéger simplement les intérêts du capital et du travail.[43]

La majorité du comité McNair note qu'il n'y a pas d'organisation d'employeurs en URSS, et que selon le statut des syndicats ouvriers, ceux-ci «effectuent tout leur travail sous la direction du Parti communiste de l'Union soviétique, force organisatrice et dirigeante de la société soviétique».[44] Pour les employeurs, elle estime que les membres du personnel de direction ont «une autorité étendue, certains pouvoirs discrétionnaires et des responsabilités, et qu'on s'en remet pour un grand nombre de décisions à leur jugement indépendant, dans les limites du plan économique d'ensemble. Il est donc évident qu'en raison de leur expérience, ils sont en mesure d'apporter une contribution particulière aux travaux de l'Organisation».[45]

---

40 Ibid., par. 337.
41 Ibid., par. 338.
42 Ibid., par. 340.
43 Ibid., par. 341.
44 Ibid., par. 350.
45 Ibid., par. 353.

Retour à la table des matières.

Faut-il exclure un tiers des membres?

Cela signifiait, 1) qu'une interprétation littérale et formaliste de la Constitution reviendrait à exclure un tiers des membres de l'Organisation où la liberté syndicale n'est pas assurée, 2) que l'évolution économique du monde avait retiré aux représentants de l'industrie privée leur titre exclusif à défendre le point de vue des employeurs, 3) que cette évolution avait singulièrement rapproché la nature des fonctions exercées par le personnel de direction, quelle que soit la structure de l'entreprise, et 4) que les employeurs communistes, par leur fonction technique ont une contribution particulière à apporter à l'O.I.T.

Ce que le comité McNair n'était pas chargé de décider, c'est si les employeurs communistes auraient la liberté politique d'apporter cette contribution, ou s'ils n'allaient pas rester les instruments dociles de la politique de leur gouvernement.

Dans son rapport de minorité, le juge Cornelius a souligné que l'on doit utiliser des critères très différents si l'on veut mesurer, dans des circonstances diverses, le degré de domination ou de contrôle des gouvernements sur les associations professionnelles. Citant l'exemple du MoyenOrient, il rappela qu'on y «trouve des pays dont les gouvernements s'efforcent actuellement de provoquer la création d'organisations d'employeurs et de travailleurs, aussi bien en promulgant des lois qu'en aidant les organisations à faire leurs premiers pas. Il en résulte une certaine influence gouvernementale à laquelle ces organisations ne peuvent sans doute pas résister. On doit pourtant reconnaître que cette influence est analogue à celle qu'exercent des parents sur leurs enfants, et doit bénéficier d'un préjugé favorable». Il ajoute que «dans plus d'un pays des organisations ont été constituées sous l'égide des gouvernements eux-mêmes. Un tel état de choses peut être justifié par le fait que dans certains cas, le mouvement syndical est encore embryonnaire, mais il faut évidemment longtemps avant qu'un organisme ainsi constitué devienne capable de fonctionner dans une indépendance complète à l'égard du gouvernement».[46]

La voix des pays neufs

Ainsi au scepticisme de fait de ses deux collègues, qu'il partageait d'ailleurs, le juge Cornelius ajoutait un scepticisme de principe. Non seulement la liberté d'association n'existe à l'état pur que dans un nombre limité de pays, mais encore il ne serait pas prouvé qu'elle corresponde aux exigences du développement de certains pays. Avec le nombre et l'influence politique croissante des pays sous-développés d'Asie et d'Afrique, ce point de vue prend une importance que personne n'aurait imaginée en 1919.

Inutile de dire que le groupe patronal accueillit fraîchement le rapport du comité McNair, qui, tout en maintenant le principe de la liberté syndicale et de la structure tripartite de l'O.I.T., donnait en fait la priorité à 1'universalité de l'Organisation et alimentait l'argumentation des partisans d'une interprétation évolutive de sa Constitution. Le groupe patronal continua de refuser de nommer les employeurs

---

46 Ibid., note de M. le juge Cornelius.

Retour à la table des matières.

communistes dans les commissions de la Conférence. En 1955, lors de la Conférence régionale européenne, les patrons occidentaux quittèrent les commissions dans lesquelles les employeurs de l'Est avaient été introduits en dépit de leur opposition. En 1956, comme précédemment, la Conférence internationale du travail désigna les employeurs communistes comme membres adjoints. Le débat dura deux jours, avec plus de quarante orateurs inscrits. Les Russes revendiquaient le droit de siéger dans les trois groupes au nom de leur structure économique différente. Les patrons des entreprises privées refusaient d'envisager ce qu'ils considéraient comme une violation de la Constitution. Sir Richard Snedden, délégué patronal de Grande-Bretagne, alla même jusqu'à envisager que «finalement la seule solution pour les pays libres sera... de se retirer du système actuel et de créer une O.I.T. de leur cru».[47]

Mais, un grand nombre de délégués gouvernementaux et ouvriers craignaient avant tout une scission de l'Organisation, les premiers pour ne pas aggraver la situation internationale, les seconds parce qu'ils étaient préoccupés de garder le contact avec le syndicalisme naissant des pays neufs et qu'ils étaient prêts, pour cela, à renoncer à une interprétation étroite et formaliste de la Constitution.

Le professeur Roberto Ago, délégué gouvernemental italien, et ancien président du Conseil d'administration du B.I.T., démontra à cette occasion qu'il était impossible d'amender la Constitution dans le sens souhaité par le groupe patronal, c'est-à-dire en exigeant explicitement que les délégués non gouvernementaux soient désignés par des organisations indépendantes de leurs gouvernements. Si l'on voulait appliquer strictement ce principe, c'est un bon tiers des membres de l'Organisation qui échouerait à l'examen. Or, il faut pour faire passer un amendement constitutionnel la ratification des deux tiers des membres. On n'a jamais vu un Etat ratifier ce qui vise à son exclusion.

L'effet de la crise hongroise

Effectivement, en novembre 1956, le Conseil d'administration écartait par 29 voix contre 11, le projet d'amendement constitutionnel présenté par le groupe patronal. Mais entre-temps un fait nouveau était survenu, qui allait injecter dans le débat une dose exceptionnellement forte de facteurs émotionnels: le soulèvement des ouvriers hongrois, la publication de leurs revendications , et leur écrasement par le retour en force de l'armée rouge à Budapest. Par 36 voix contre 2 (URSS et Egypte on est aussi au moment de Suez) et 2 abstentions (Inde et Birmanie), le Conseil d'administration vote en novembre 1956 une résolution qui exprime sa solidarité envers les ouvriers hongrois qui luttent pour leurs libertés fondamentales. Et, lorsque vint en discussion le rapport sur la liberté syndicale en URSS, le délégué ouvrier suisse, M. Jean Möri, fera remarquer que le gouvernement soviétique dit que les syndicats ont accepté volontairement d'être dirigés par un parti politique. Volontairement? Comme en Pologne? Comme en Hongrie? Il nous dit encore qu'aux termes des statuts «le Congrès des syndicats de

47 *Conférence internationale du travail, Compte rendu des travaux*, 139e session, 1956, p. 136.

Retour à la table des matières.

l'URSS se réunit au moins tous les quatre ans». Or il ne s'est pas réuni pendant dix-sept ans. Et il ajoute: «il faut espérer que cette règle statutaire sera appliquée à l'avenir».[48]

Cette réaction du cœur se trouva renforcée en juin 1957, au moment de la Conférence, par le rapport du comité spécial des Nations Unies, qui déclarait: «S'étant emparées de la Hongrie par une intervention armée, les autorités soviétiques se sont trouvées obligées... d'administrer un pays dont elles avaient renversé le gouvernement soutenu par le peuple.»[49]

Cette fois, c'est toute la délégation hongroise qui faillit être invalidée. A la majorité simple de 94 voix contre 88 et 52 abstentions, la Conférence approuva la contestation des pouvoirs des délégués gouvernementaux - mais il aurait fallu la majorité des deux tiers pour les invalider. Si elle ne fut pas atteinte, c'est qu'une majorité de gouvernements estimaient que cette décision devait être prise d'abord aux Nations Unies. Mais, pour les délégués non gouvernementaux hongrois, les Nations Unies n'ayant rien à dire, le vote fut écrasant: par 141 voix contre 7 et 35 abstentions pour les employeurs, 141 voix contre 5 et 20 abstentions pour les ouvriers, les pouvoirs furent invalidés. Trente-quatre gouvernements, et tous les représentants ouvriers des deux Amériques, d'Europe occidentale, de Scandinavie et d'Asie, avaient voté l'invalidation.

L'indignation ne fit que croître à la Conférence de 1958, après l'exécution d'Imre Nagy et du général Pàl Maléter. De plus l'Assemblée des Nations Unies avait adopté par 60 voix contre 10 et 10 abstentions, le rapport de son comité spécial sur la Hongrie, et elle avait refusé de confirmer les pouvoirs du délégué hongrois. Pour éviter le précédent dangereux pour une institution spécialisée - d'une invalidation de pouvoir fondée sur des considérations politiques, Sir Guildhaume Myrddin-Evans, délégué gouvernemental de Grande-Bretagne, aurait voulu que la Conférence puisse exprimer son indignation par une résolution spéciale. Mais cette procédure exceptionnelle aurait dû obtenir 1'unanimité du Bureau de la Conférence, et elle fut bloquée par le vice-président roumain. Il ne restait plus qu'à s'exprimer par l'invalidation des pouvoirs. Ce fut fait par 142 voix contre 48 et 29 abstentions, pour les délégués gouvernementaux, et par 146 voix contre 48 et 23 abstentions pour les délégués employeurs et travailleurs. Ce fut la première et jusqu'ici 1'unique fois dans l'histoire des organisations internationales que les pouvoirs des délégués gouvernementaux étaient invalidés.

Un compromis qui s'effondre

En 1957, les employeurs soviétiques avaient retrouvé, comme chaque année depuis 1954, leur position de membres adjoints dans les commissions de la conférence. Ils la perdirent, en 1958, par suite du raidissement de l'attitude de leur gouvernement. La Conférence avait rejeté en effet une proposition du gouvernement de Pologne, demandant pour les employeurs communistes le statut de membres titulaires des commissions, par 115 voix contre 53 et 51 abstentions. Dans leur mauvaise humeur, les communistes se liguèrent alors avec les patrons o,ccidentaux pour faire échouer le

48 Conseil d'administration, Procès-verbaux, 133e session, 20-24 novembre 1956, p. 53.
49 Nations Unies, Assemblée générale, *Documents officiels*, IIe session, 1957, suppl. n° 18, p. 13.

Retour à la table des matières.

compromis traditionnel des gouvernements occidentaux, – qui proposait la solution des membres adjoints, 97 voix contre 63 et 53 abstentions.

La situation était plaisante pour les employeurs occidentaux, qui obtenaient ainsi ce qu'ils désiraient. Et il faut bien dire que l'absence des employeurs soviétiques dans les commissions techniques ne se fit guère sentir. Mais il était clair que sur le plan de la politique générale et des activités de la Conférence, l'Union soviétique n'allait pas subir cette discrimination sans protester. Comme M. Aroutunian l'avait déclaré au Conseil d'administration: «La loi de Newton, selon laquelle l'action et la réaction sont égales et de sens opposé, s'appliquera aux réactions que déchaînera toute atteinte aux droits des pays socialistes dans le domaine de l'organisation des activités de l'O.I.T... L'Union soviétique participe aux travaux de l'O.I.T. dans un esprit de collaboration, mais ses droits doivent être respectés; s'il en est autrement, ses représentants, en assurant la défense de ces droits, pourront être tenus de critiquer publiquement, à la Conférence générale, les méthodes de travail de l'Organisation».[50]

Pour qui connaît les délégations soviétiques, lorsqu'elles se mettent à critiquer publiquement quelque chose, elles y mettent le temps qu'il faut. L'atmosphère de travail et l'efficacité de la Conférence est donc en jeu.

Pour préparer les données d'un modus vivendi, le Bureau avait présenté à la 137e session du Conseil d'administration du 30 octobre 1957 un rapport concernant: «a) la création d'un mécanisme permanent chargé d'établir les faits en matière de liberté d'association; b) l'amélioration des méthodes de travail de la conférence».[51] Les deux parties de ce rapport furent encore discutées à la session de mars 1958. Pour la liberté d'association, le débat révéla que les gouvernements sont généralement peu portés à souhaiter un examen très strict de leur comportement en ce domaine. Le Bureau retira sa proposition de créer un mécanisme indépendant, et l'on vota avec soulagement une décision selon laquelle le comité actuel de la liberté syndicale tiendrait «une réunion spéciale en vue d'étudier l'amélioration de sa procédure»[52]. Comme l'écrivait Georges Scelle vingt ans auparavant, l'Organisation n'avait pas osé prendre de front le problème de la liberté syndicale. Ce n'est même pas un reproche, c'est la constatation des limites dans lesquelles se tient la tolérance des gouvernements à être morigénés de l'extérieur.

Le «comité Ago» à la recherche d'un dénominateur commun

Quant à l'«amélioration des méthodes de travail de la Conférence», cette étude représente l'effort le plus récent pour aménager un modus vivendi qui tienne compte à la fois des principes fondamentaux de l'Organisation internationale du travail, de l'évolution politique et économique du monde et des situations de fait et de doctrine qui se présentent dans les nouveaux membres de l'Organisation. A la session d'octobre

---

50 Bureau international du travail, Doc. G.B. 138/P.V.8, p. VIII/15 (Conseil d'administration, 138e session, Projet de procès-verbal de la 8e séance, 15 mars 1958, Ordre du jour, question 23).

51 Bureau international du travail, Doc. G.B.137/311, 29 octobre-1er novembre 1957.

52 Bureau international du travail, Doc. G.B, 138/P.V.3, p. 111/12 (Conseil d'administration, 138e session, Projet de procès-verbal de la 36e séance, 12 mars 1958, Ordre du jour, question 2).

Retour à la table des matières.

1957, le Conseil accepta l'idée de créer un comité tripartite pour étudier l'adaptation de la procédure de la Conférence à la situation actuelle. Au printemps de 1958, le Conseil rejeta une proposition soviétique qui aurait donné la moitié des sièges de ce comité aux gouvernements (afin d'y faire siéger le délégué de l'URSS, et désigna les personnalité.,, suivantes: président, le professeur Roberto Ago, délégué gouvernemental de l'Italie, sans droit de vote; groupe gouvernemental, MM. H. A. Majid (Pakistan), Rául C. Migone (Argentine) et Sir Guildhaume Myrddin-Evans (Grande-Bretagne); groupe employeur, MM. C. G. Parker (Etats-Unis), P. Waline (France) et N. H. Tata (Inde); groupe travailleur, MM. E. elsen (Danemark), A. Sanchez Madariaga (Mexique) et J. Möri (Suisse).

Le comité allait avoir pour base de travail un document dans lequel le directeur général a tenu compte «de toutes les suggestions qui ont été exprimées depuis trois ans en vue d'améliorer les méthodes de travail de la Conférence et de ses commissions». Il a mentionné en outre tous les avantages et tous les inconvénients qui avaient été signalés. Le comité disposait donc, selon les termes de M. Ago «d'une liste complète de toutes les propositions qui ont été formulées et, de fait, de toutes les propositions qui sont pratiquement possibles. On connaît aussi à l'avance les avantages que certains voient à l'adoption de certaines propositions, les inconvénients qu'entraînerait, selon d'autres, l'adoption des mêmes propositions. On est surtout en mesure d'évaluer les difficultés que soulèvera la présentation formelle de chacune d'entre elles».[53]

Les conceptions étaient trop divergentes pour que l'on puisse arriver à une conclusion unanime. La majorité, c'est-à-dire les membres gouvernementaux et ouvriers du comité Ago, avait pour préoccupation «d'écarter cette source de friction des travaux de la Conférence et de permettre ainsi à celle-ci de se concentrer plus étroitement sur le travail pratique de l'Organisation».[54] Le groupe employeur, en revanche, tient essentiellement à sauvegarder son autonomie.

La nouvelle procédure, conçue par le comité Ago et proposée à la Conférence de juin 1959, prévoit que «tout délégué qui demande à son groupe de faire partie d'une commission sera placé sur la liste des membres de cette commission».[55] Les groupes recommandent ensuite à la Conférence de décider combien des membres de chaque groupe auront le droit de vote, et quels seront ces membres, qui formeront la «section votante» du groupe. Si un délégué s'estime lésé parce qu'il n'a pas été inclus dans la section votante, il peut recourir devant la Conférence.

Recours à un aréopage

Jusqu'ici, le recours passait par la commission de propositions et était ensuite débattu en séance plénière. Désormais, «la Conférence transmettra sans débat le recours à un

53 Bureau international du travail, Doc. G.B. 137/P.V.6, p. VI/8 (Conseil d'administration, 137e session, Projet de procès-verbal de la 6e séance, 31 octobre 1957, Ordre du jour, question 3).
54 Bureau international du travail, Doc. G.B. 141/2/9, 10-13 mars 1959, p. 4 (Rapport du comité chargé d'étudier l'amélioration des méthodes de travail de la Conférence internationale du travail).
55 Ibid., p. 5.

Retour à la table des matières.

comité choisi sur une liste de personnes indépendantes nommées à l'avance par la Conférence». La décision du comité sera sans appel, et la Conférence lui donnera effet sans débat. «En aucun cas, il ne sera possible d'ajouter plus de deux délégués à la section votante d'une commission donnée».[56] Ainsi un aréopage, pour la composition duquel on peut songer, par exemple, à d'anciens juges à la Cour de La Haye, ou à des professeurs de droit international, se voit déléguer l'autorité de la Conférence pour imposer éventuellement à un groupe la présence de membres votants dans les commissions techniques.

On imagine aisément que cette solution n'est pas acceptée sans protestation par les employeurs libres. Ils avaient proposé, eux, que le délégué mécontent de n'avoir pas le droit de vote dans une commission recoure devant son groupe. Ayant nié à la Conférence le droit de leur imposer pour partenaires des employeurs communistes dans les commissions, ils lui nient également le droit de déléguer ce pouvoir à une sorte de tribunal arbitral.

Du côté communiste, le délégué soviétique au Conseil d'administration a posé en principe qu'en limitant à deux le nombre des délégués qui pouvaient être ajoutés aux sections votantes de chaque commission, le comité Ago était «très éloigné des principes de la Constitution». Il s'est toutefois déclaré d'accord d'admettre cette proposition en tant qu'expérience pour la Conférence de juin 1959. L'URSS ne perd rien à faire l'essai, car j usqu'à présent la Conférence n'avait accordé aux employeurs soviétiques qu'un membre suppléant, sans droit de vote, par commission technique.

Solution de pure procédure, la création du comité indépendant proposée par le comité Ago ne résout pas les problèmes que pose la structure tripartite de l'Organisation en face de l'évolution économique, sociale et politique du monde. Son principal mérite est de permettre à l'Organisation de gagner du temps et de voir si, entre ses objectifs permanents et ses méthodes de travail, il n'y a pas lieu de se préparer à certains réajustements et à de nouvelles interprétations du tripartisme.

CONCLUSION

Tout en reconnaissant que les buts de l'Organisation demeurent inchangés, le directeur général, M. David A. Morse, dans son rapport à la Conférence de juin 1959 attire l'attention sur deux profondes modifications survenues depuis la fondation de l'O.I.T. Ces modifications concernent d'une part sa composition et les transformations étatiques, d'autre part la nature des tâches qui la confrontent. Insistant sur les conditions sociales, économiques, culturelles ainsi que politiques si différentes qui existent dans les divers pays membres, il déclare: «Il nous faut comprendre et respecter sans réserves ces différences... Or on commence à se comprendre quand on admet les différences, et non lorsqu'on veut faire régner 1'uniformité».[57] Quant aux tâches à accomplir, l'établissement de normes internationales a été, à l'origine, la préoccupation essentielle et c'est dans cet esprit qu'avait été conçue la structure tripartite de l'Organisation. En

56 Ibid.

57 *Conférence internationale du travail*, 43e session, 1959: Rapport 1 (partie 1), p. 6.

Retour à la table des matières.

effet, il ne s'agissait pas seulement de normes reflétant la situation, les besoins et les préoccupations des trois partenaires sur le plan économique, mais aussi de rendre possible leur mise en application par la coopération, alors indispensable, de ces partenaires. Maintenant, le centre des préoccupations s'est déplacé, ceci étant essentiellement dû au fait que les besoins des pays insuffisamment développés sont passés au premier plan de nos préoccupations; il faut encore en voir la cause dans l'élaboration autour des Nations Unies d'un vaste système de collaboration internationale en matière économique et sociale. «L'assistance technique et les activités pratiques en sont venues à occuper une très grande place dans le programme de l'Organisation. Son œuvre d'éducation et de promotion sociale revêt de plus en plus d'importance». C'est aujourd'hui le devoir de l'O.I.T., ajoute le directeur général, «d'agir avec efficacité, malgré la diversité des situations et des idées, pour atteindre ses objectifs de toujours, au service de la cause universelle qu'elle défend».[58]

La structure tripartite peut-elle encore contribuer à l'accomplissement efficace des tâches futures de l'Organisation? De nouvelles interprétations peuvent-elles être données à cette forme de coopération? Tels sont les problèmes qui retiennent l'attention de l'O.I.T. en cette année qui marque son quarantième anniversaire.

Bernard BÉGUIN

58 Ibid., pp. 2, 6.

Retour à la table des matières.

Troisième de couverture

ÉTUDES DE CAS DE CONFLITS INTERNATIONAUX

A paraître prochainement:

LA SARRE 1945-1955

par Jacques Freymond

En préparation:

Etudes des conflits

FRANCO-MAROCAIN

par Stephan Bernard

TRIESTE

par Jean-Baptiste Duroselle

ANGLO-IRANIEN

par Sven Henningsen

CHYPRE

par François Crouzet

Cette série sera publiée en français pour la Dotation Carnegie pour la paix internationale par l'Institut de Sociologie Solvay, Bruxelles

Retour à la table des matières.

Quatrième de couverture

Dotation Carnegie pour la Paix Internationale

United Nations Plaza at 46th Street, New-York 17, N.-Y.

172, Route de Ferney, Grand-Saconnex, Genève

Retour à la table des matières.